

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Filosofía del Derecho



TESIS DOCTORAL

**El comité de las regiones de la Unión Europea y los
fundamentos, principios y valores filosófico-jurídicos,
políticos y morales del ordenamiento comunitario**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Antonio González Terol

DIRECTOR:

José, dir Iturmendi Morales

Madrid, 2015



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE



532808650X

TE 2086



BIBLIOTECA

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política I



**“EL COMITÉ DE LAS REGIONES DE LA UNIÓN
EUROPEA Y LOS FUNDAMENTOS, PRINCIPIOS
Y VALORES FILOSÓFICO-JURÍDICOS,
POLÍTICOS Y MORALES DEL ORDENAMIENTO
COMUNITARIO”**

Tesis Doctoral

Dirigida por el Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid
Prof. Dr. D. José Iturmendi Morales

ANTONIO GONZÁLEZ TEROL
2010

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN EN ORDEN A JUSTIFICAR LA TEMÁTICA ABORDADA	9
 CAPÍTULO 1. GÉNESIS Y DESARROLLO JURÍDICO-POLÍTICO DEL COMITÉ DE LAS REGIONES DE LA UNIÓN EUROPEA	70
1.1. Origen y desarrollo del órgano.....	70
1.2. La naturaleza jurídica del Comité de las Regiones	89
1.3. Funciones y competencias del Comité de las Regiones	96
 CAPÍTULO 2. EL COMITÉ DE LAS REGIONES DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD ...	107
2.1. Fundamentos históricos-jurídicos del Principio de Subsidiariedad	112
2.2. Introducción y desarrollo del Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea	122
2.3. El Principio de Subsidiariedad desde la perspectiva del Comité de las Regiones	144
 CAPITULO 3. EL COMITÉ DE LAS REGIONES DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL PRINCIPIO JURÍDICO-POLÍTICO-MORAL DE LA IGUALDAD.	175
3.1. El Principio jurídico-político-moral de la igualdad: Algunas líneas de su desarrollo dogmático, normativo, filosófico y doctrina	175
3.1.1. Acerca de los principios normativos	175
3.1.2. La aportación de G. W. Leibniz	179
3.1.3. Polisemia y controversia acerca de la igualdad...	186

3.1.4. La igualdad en el pensamiento de la Antigua Grecia.....	207
3.1.5. Igualdad y justicia.....	225
3.1.6. Igualdad y equidad.....	234
3.1.7. La igualdad en la filosofía del Medievo	258
3.1.8. Igualdad e Iluminismo	262
3.1.9. La igualdad en las revoluciones burguesas del último tercio del siglo XVIII	265
3.1.10. La igualdad en el siglo XX	296
3.2. El principio constitucional de igualdad en la Constitución española de 1978	305
3.3. El principio jurídico de igualdad y las políticas de igualdad en la Unión Europea.....	323
3.4. El principio de igualdad desde la perspectiva del Comité de las Regiones.....	346

CAPITULO 4. EL COMITÉ DE LAS REGIONES DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA JUSTICIA	375
4.1. Sobre el concepto de Justicia.....	375
4.2. El respeto de los Derechos Humanos	381
4.2.1. Perspectiva de ciertas Instituciones sobre los Derechos Humanos	389
4.2.2. El Comité de las Regiones y los Derechos Humanos	394
4.3 El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia	400
4.4. El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en las Instituciones comunitarias y en el Comité de las Regiones.....	404
4.5. La Inmigración	415
4.6. Instituciones comunitarias y cuestión migratoria. Especial referencia al Comité de las Regiones.....	421

CAPITULO 5. EL COMITÉ DE LAS REGIONES DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	439
5.1. La participación ciudadana	439
5.2. El Comité de las Regiones y el progreso de la democracia.....	443
5.3. La ciudadanía de la Unión	467
5.4. La ciudadanía europea, las Instituciones y el Comité de las Regiones	472
 CAPITULO 6 EL COMITÉ DE LAS REGIONES, LA SOLIDARIDAD Y EL MODELO SOCIAL.....	 495
6.1 La Solidaridad	495
6.2. La Cohesión como fundamento de la Solidaridad y su configuración en las Instituciones europeas y en el Comité de las Regiones	524
6.3 La Cooperación Territorial y la Solidaridad	547
6.4. Solidaridad entre generaciones	570
6.5. Integración y Dialogo intercultural	592
6.6. El modelo social europeo	617
6.7. El Dialogo social	626
6.8. El Empleo.....	642
6.9. La Educación.....	667
 CONCLUSIONES	 689
 DICTÁMENES DEL COMITÉ DE LAS REGIONES - Selección -	 699
 BIBLIOGRAFÍA	 715

INTRODUCCIÓN

I.- Tal y como su prolijo título anticipa, esta Memoria de tesis doctoral, de inequívoca envergadura iusfilosófica, se propone examinar, con voluntad de acierto, y de manera crítico-valorativa, que no meramente exegética, la genealogía, la naturaleza, el contenido y el alcance de los más relevantes, multifacéticos y plurales fundamentos, premisas, principios, principios axiomáticos en el sentido constructivo moderno, principios problemáticos en el sentido retórico, principios dogmáticos, principios de la interpretación constitucional, principios jurídicos normativos, principios institucionales, primeros principios (“prima principia”), principios naturales del derecho, principios radicales del derecho, primeros principios prácticos, principios condicionantes, principios generales del derecho, principios generales del ordenamiento jurídico del Estado, principios de derecho patrio, principios de derecho comparado, principios rectores, principios generales legales, principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas, principios de derecho natural, preceptos universales y comunes de la ley natural, principios fecundantes del derecho, , principios del derecho justo, principios constitucionales, principios prejurídicos, principios fundamentales, principios rectores, principios primarios, ideas fundamentales, exigencias normativas ideales, exigencias formales que todo orden jurídico debe satisfacer, espíritu general de las leyes, ideas directrices, ideas regulativas, adagios, proverbios, axiomas, “dignitates”, piezas de la sabiduría práctica del pasado que incorporan el valor de la experiencia acumulada y el prestigio de la tradición, guías, pensamientos jurídicos generales, “propositio maxima”, “tria iuris pracepta” preceptos axiológicos de la norma jurídica, máximas, máximas generales del derecho, brocardos, tópicos(“topoi”), apotegmas, paremias, estándares

normativos,”), reglas fundamentales, “*regulae iuris*”, orientaciones o indicaciones generales, reglas practicas de contenido evidente y valores básicos que acoge el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, al que a su vez contribuyen a conformar y sustentar de manera determinante. Al punto que algunos autores -Claus Wilhelm Canaris, Christophe Grzegorzcyk “et alii”- consideran al sistema jurídico como un sistema de principios generales, esto es, como un sistema de valores.

Estaríamos ante una serie dispar de instrumentos o artificios descubiertos o fabricados por los juristas, como producto de su labor de construcción hermenéutica, e identificados en el lenguaje del derecho, de sus analistas y de los operadores jurídicos con las denominaciones mas diversas –el prolijo catálogo que abre estas líneas, no es, ni con mucho, exhaustivo-, con dos agravantes: muchas de las denominaciones si algo significan es el puro pleonismo, tal vez por la naturaleza del lenguaje jurídico que con frecuencia tiende al disimulo y al eufemismo (Richard A. Posner), y algunos brocardos, paremias o aforismos que pasan por principios no son otra cosa que fosilizaciones de errores.

En un texto de hace ya dieciocho años el profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Limoges C. Grynfoegel, califica al crimen contra la humanidad como un concepto jurídico a la búsqueda de su identidad; un concepto relativamente nuevo, pero que es objeto de todo tipo de controversias, de una incesante revisión, como corresponde a un concepto “*mouvant*” y por ello mismo no suficientemente comprendidas. Otro tanto podría decirse, y tal vez con mas títulos por su añeja condición, del concepto principios jurídicos. Uno de los conceptos de mas difícil tratamiento, capaces de servir por

igual a malabarismos conceptuales que a propósitos ideológicos, idóneo tanto para estimular una racionalidad argumentativa como para encubrir las operaciones hermenéuticas mas disparatas (Luís Prieto Sanchís).

Del discernimiento de su origen se ha ocupado, con el propósito de hacerlos mas inteligibles y permitir pensarlos y tratarlos con mayor claridad, el profesor de Filosofía del Derecho de la Universidad de Bolonia Enrico Pattaro (n.1941), quien además de constatar, catalogar y dar a conocer los diferentes usos de alguna de esas expresiones en distintos contextos o situaciones, no se queda ahí, sino que procede al respecto al modo del ingeniero de conceptos o de ideas del que nos hablara en su autopresentación –“Think. A compelling introduction to philosophy” (“Pensar. Una incitadora introducción a la Filosofía” Oxford, 1999)- el filósofo británico, miembro del Trinity College de Cambridge, actual presidente de la “Aristoteliam Society” Simon Blackburn (n. 1944). En el entendimiento de que la conceptualización constituye su tarea específica en cuanto filósofo, y es la manera de ofrecer su respuesta a los retos de la hora que le ha tocado vivir. Está en Emilio Lledó Iñigo (n. 1927): “si nos acostumbramos a ser inconformistas con las palabras, acabaremos siendo inconformistas con los hechos”.

Todos estos instrumentos conocen en este momento de veneración por lo retro una rehabilitación, una época de gloria, que tiene al menos dos manifestaciones: por una parte la contraposición entre reglas (“rules”) y principios (“principles”), como en la propuesta más reciente del profesor Juan Antonio Martínez Muñoz en orden a reforzar el papel de los principios, atribuyéndoles un sentido distinto y mas importante del que les confiere el neoconstitucionalismo, dentro

de una concepción del derecho inequívocamente metafísica. Los principios se relacionan así con el fundamento del derecho, pero no tanto en el sentido de soporte o fuente del derecho, y menos aun como un tipo especial de normas que prevalecen, como en la manifestación misma de la realidad del derecho.

La variada serie de instrumentos con denominaciones bien diferentes, parecen haber acreditado títulos en orden a reclamar como propias ciertas notas distintivas, aun cuando las exhiban en desigual medida: son extremadamente versátiles, evanescentes, abiertos, ambivalentes, de carácter abstracto –es decir, genéricos e inciertos-, en gran parte ideales, indeterminados o indefinidos, pero con tal capacidad multiuso que parecen prestarse a una serie ilimitada de aplicaciones - tal y como tuvo ocasión de mostrarnos el profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lille Jean Boulanger en un temprano texto de 1950-, manifiestan una enorme ambigüedad (se les ha tachado de constituir una categoría jurídica inequívocamente ambigua -G.Morange-) y una no menor vaguedad, presentan una estructura abierta, constituyen una realidad impenetrable, acerca de la cual muchos estudiosos reconocen no sentirse cualificados para razonar, y su juridicidad es discutible y discutida; hasta de oscuros se les ha calificado (Francisco Javier Ezquiaga Lanuzas).

En definitiva, se trata de instrumentos de los que los juristas se vienen sirviendo en su quehacer diario, a menudo sin el debido rigor técnico, con vistas a la realización de tareas dispares y con fines en extremos diversos. Un estudio, por elemental y sumario que sea acerca del lenguaje de los juristas, pondría de manifiesto la enorme vaguedad de los criterios que presiden el uso de las expresión principios generales del derecho: Se habla de principios con el propósito de

aludir a normas generales, o para referirse a criterios en orden a la solución de conflictos, o para identificar los enunciados vagos, o para denominar a las opciones básicas. Se les atribuye pues, tan amplia gama de significados, que bien puede concluirse que no existe en el discurso jurídico un empleo mínimamente uniforme del termino “principios”; si bien, y aun, a pesar de sus diferencias – que determinan que sus múltiples significados no sean susceptibles de reducción a un concepto o principio único-, se encuentran relacionados entre sí, lo que permite apreciar la existencia al menos entre todos y cada uno de ellos, de aquel tipo de semejanza relativa que Ludwig Wittgenstein (1889-1951) denominó en el parágrafo 110 de sus “Philosophische Untersuchungen” (“Investigaciones filosóficas”, obra editada póstumamente en 1953) “parecidos de familia” (“Familienähnlichkeiten”), momento a partir del cual la expresión obtuvo carta de naturaleza como lugar común en la filosofía del siglo XX..

El ordenamiento jurídico comunitario, generado en gran medida a través de instrumentos típicamente internacionales, al decir de uno de los más cualificados comunitaristas, Denys Simon (n. 1950, profesor de la Universidad “Robert Schuman” de Estrasburgo y de la Universidad de la Isla de Reunión, singularmente dotado para captar los signos definitorios de la experiencia jurídica de nuestra época y para rediseñar críticamente la sucesivas variaciones del mapa de sentido), constituye un sistema jurídico de superposición.

La Unión Europea es una construcción única, tanto desde el punto de vista económico, como del jurídico-institucional (Giovanni Livi) Se encuentra sustentada en un complejo jurídico autónomo e independiente, con un sistema jurisdiccional o de fuentes propias,

reglas, directivas, recomendaciones, una importante legislación y una creativa jurisprudencia que constituye, al igual que sucedía con el derecho jurisprudencia romano un orden de superficie fluida, mutable, en continuo movimiento (Aldo Schiavone).

En definitiva, se trata de un sistema jurídico peculiar, “sui generis”, de integración y de cooperación, que estaría dotado de la singular homogeneidad propia del mosaico, y en el que la reproposición del pasado y la reformulación-reelaboración de modelos, funciona de continuo como instrumento para el nacimiento de formas nuevas y vehículo de contenidos en gran parte innovadores. El ordenamiento jurídico comunitario habría alcanzado, así lo cree Jean Combacau, el grado más elevado en la escala de las formaciones interestatales complejas, al tener autonomía de fuentes, autonomía institucional y unidad formal, material y funcional.

II. Principios y valores que, al igual que le sucedía con la definición de esa escurridiza realidad llamada “tiempo” al teólogo cristiano san Agustín – Aurelius Agustinus(354-430), quien en un conocido pasaje – Libro I, capítulo 14- de sus “Confessiones”(“Las confesiones”, 397-400) declara saber lo que es, sólo mientras no tenga que expresarlo con palabras), resultan difíciles de definir, ya que si bien se los percibe en apariencia sin mayor problema, se tienen dificultades no menores a la hora de definirlos: de los principios mucho se habla y poco se precisa.

Circunstancia agravada, si cabe, por la situación que, en su “opus majus”- “Principio y norma en la elaboración jurisprudencial del derecho privado”- denuncia el civilista alemán Josef Esser: “Principio del derecho, ideas directrices, pensamiento jurídico

generales: he aquí unos términos empleados continuamente por la teoría del derecho y la jurisprudencia, sin que jamás se haya procedido a una análisis sistemático de su respectivo sentido y alcance, ni se haya intentado siquiera arrojar luz sobre la función y la procedencia de los conceptos en ellos expresados. De ahí deriva que estos conceptos elementales sean utilizados para las tareas mas diversas, al tiempo que se les exija mas de lo que pueden dar, abusándose de ellos al considerarlos como una especie de panacea universal de la que se hace uso para resolver todo linaje de cuestiones y se le enjuicie del modo mas contradictorio.

Así lo han entendido, entre otros, la profesora de la Facultad de Negocios Internacionales de la Universidad de Le Havre Catherine Puigelier: En el fondo, siempre que se habla de principios generales se está hablando de una abstracción, de algo ambiguo, de lo desconocido o de de flexibilidad semántica. Los principios generales serían tan inasequibles a la definición como inasequible resulta a la tarea definitoria el tiempo. Aún cuando parezca paradójico, su presunta debilidad le dota de una fuerza indiscutible, ya que los principios se convierten en inatacables, efectivos y eficaces en razón precisamente de su condición confusa, aproximativa y hasta irritante. Su proverbial indefinición suministra a los principios una amplia capacidad de maniobra, y su indiscutida vaguedad les brinda y les proporciona en determinados contextos cierta invulnerabilidad frente a las críticas. Su potencialidad aplicativa es superior al común de las reglas, en el sentido de que los principios suelen contemplar situaciones y acciones muy dispares; algunos principios son aplicables en todas las reamas del ordenamiento, y muchos regulan o producen efectos en conductas muy diferentes.

Desde la teoría tridimensional del derecho, el maestro de Sao Paulo Miguel Reale, ha fijado una concepción de los principios generales del derecho que ha encontrado especial eco en la literatura iusfilosófica hispana: los principios generales del derecho deben ser entendidos como enunciaciones normativas de valor genérico que condicionan y orientan la comprensión del ordenamiento jurídico, tanto para su aplicación, interpretación e integración, como para la elaboración de nuevas normas; lo que les sitúa tanto en la zona de la investigación jurídica pura, como en el ámbito de la actualización práctica del derecho. En todo caso los principios generales del derecho pertenecerían a la categoría de los principios monovalentes –esto es, principios que únicamente tienen valor en el ámbito de una determinada ciencia; frente a los principios omnivalentes, que serían válidos, en todas las formas del saber (tal es el caso de los principios de identidad y de razón suficiente) y a los principios plurivalentes, aplicables a varios campos del conocimiento (tal es el caso del principio de causalidad, esencial en el ámbito de las ciencias naturales, pero en ningún caso extensivo a otros campos del conocimiento).

Resulta bastante común atribuir a los principios cuatro propiedades: a) serían permanentes, en la medida en que desafían al tiempo, lo atraviesan para transmitir un mensaje dotado de fuerza implacable, si bien algunos prefieren hablar de irreversibilidad; b) serían generales, en tanto se aplican a todos los ámbitos de la experiencia jurídica en que se plantean determinados problemas, trascienden a un precepto concreto y organizan y dan sentido a muchos (Tomas Ramón Fernández, Eduardo García de Enterría, José Luís Villar Palasí) y se extienden a través de todos los campos y de todas las ramas del derecho –si bien no puede predicarse

incondicionalmente tal carácter con respecto a aquellos principios que versan sobre materias técnicas concretas, y cuya condición forzosamente ofrece una dimensión de contingencia y de relatividad-; c) serían perentorios, ya que su invocación presenta muchos rasgos con el tono característico del oráculo, con una especial capacidad para su formulación en locuciones breves, compendiosas y sobrias; e inmanentes, condición ésta última que todos los que se han aproximado a su conocimiento, o se han servido de ellos en la práctica, parecen reconocerles, pero que nadie acierta a explicar de manera satisfactoria.

Los principios jurídicos o normas jurídicas principialistas son extraordinariamente diversos, si bien, entre otros elementos comunes, poseen como distintivo un componente axiológico o una carga axiológica muy superior al propio de las reglas – al decir del maestro de la hermenéutica y una de las figuras más significativas de la ciencia europea del S. XX Emilio Betti (1890-1968)-. Exhiben un contenido moral, y constituyen las estructuras de la conciencia práctico-moral operantes en el interior del sistema jurídico – así lo entiende uno de los iconos de los filósofos de nuestro tiempo, Jürgen Habermas. Los principios no siempre aparecen formulados de manera expresa en exposiciones normativas, sino que a veces se les da por supuesto, en la medida en que configuran el núcleo de valores del conjunto o de alguna parte del sistema jurídico.

No en vano el término “principio” forma parte del inmenso arsenal de palabras que integran el vocabulario común del derecho y la moral. Los principios constituyen estándares esencialmente morales, “criaturas de la moralidad”; su estructura profunda no es física sino normativa (Ronald Dworkin). Al extremo que se les

considera en ocasiones como el punto de conexión entre derecho y moral, el elemento que hace posible definir al derecho como un sistema normativo de base moral, generando con ello un deber de obediencia.

No puede ignorarse la posibilidad de que se susciten conflictos entre los distintos valores que hay latentes en las regulaciones. Cuestión especialmente relevante, si se tiene en cuenta que el conflicto entre reglas normativas se resuelve de modo distinto a como se resuelve el conflicto entre principios normativos. Cuando dos principios entran en conflicto, o se solapan, o se interfieren, ambos continúan siendo válidos –si bien en función del caso concreto es preciso atribuir preferencia a uno de ellos, lo que no sucede con las reglas; si se producen un conflicto entre dos reglas de un mismo sistema normativo, una de ellas no puede ser válida. En el supuesto de conflictos entre reglas, o bien se declara inválida una de ellas, o bien se introduce una cláusula de excepción que elimine el conflicto. Por el contrario, una colisión entre principios normativos, nunca se traduce en la pérdida de validez de uno de ellos. El conflicto entre principios se resuelve mediante la ponderación de ambos, que en este caso juega el papel de ley de colisión, y en cuya virtud, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, se establece entre los principios colisionados una relación de preferencia condicionada al litigio de que se trate.

Precisamente uno de los retos de mayor importancia con los que se encara la teoría de la argumentación jurídica es intentar articular argumentos jurídicos capaces de hacer compatibles - o al menos capaces de sacrificar en la menor medida posible-, las dimensiones que consideramos valiosas, pero que con frecuencia aparecen inconmensurables.

Estaríamos así ante unos principios e ideales de evaluación variados, aun cuando no arbitrarios, al expresar siempre un orden de valores de justicia material. Dotados de una especial racionalidad, pero que no son solo la expresión de teorías y concepciones filosóficas y políticas, de las cuales reciben su sentido, sino que se encuentran de modo real y efectivo integrados dentro del orden jurídico positivo formalmente válido y vigente -Luis Recaséns Siches (1903-1077)-, del que son el elemento dinámico a partir del cual se despliega, en su caso en proceso ininterrumpido la concretización a través de la actividad judicial – Josej Esser “dixit”- y se hayan conectados de forma no menos “real” a un conjunto de fines, medidas y propósitos. Plantear en el ámbito del derecho la temática de los principios es, en alguna medida, plantear el tema de la dinámica del cambio jurídico, tal y como apuntara el maestro complutense Ángel Sánchez de la Torre en “Los principios clásicos del derecho” (Madrid, 1975). Las innovaciones normativas son consecuencia de ciertas ideas –fuerza cuya vigencia sustituye a otras, tras cambios en las relaciones observadas, o como consecuencia de cambios en el entorno.

Afortunadamente disponemos de una variada serie de tipologías de los principios generales. Norberto Bobbio clasificó a los principios: a) atendiendo a la materia; en sustanciales ; procesales y de organización; b) atendiendo a la extensión de su ámbito de validez; principios de una institución; de una materia; de una rama jurídica; de un ordenamiento jurídico y universales; c) atendiendo a su fuente; principios extraídos de la naturaleza; de la socas; de la naturaleza; del patrimonio común de la humanidad civil y de ideas y de convicciones morales de la sociedad; d) atendiendo a su función en interpretativos; integrativos; directivos y limitativos: Por su parte Jerzy Wroblewski

distingue entre postulados del sistema jurídico y principios del sistema jurídico, diferenciando entre los principios: principios positivos del derecho, principios implícitos del derecho, principios extrasistemáticos del derecho, principios naturales del derecho y principios de construcción del derecho. Por su parte Juan Igartúa Salaverría se ocupa mas bien de los usos de la expresión principios del derecho, distinguiendo su utilización para aislar rasgos importantes del orden jurídico, para expresar generalizaciones obtenidas a partir de las reglas del sistema, para designar normas con carácter fundamental, para referirse a consecuencias lógicas de las normas, para calificar reglas que formular objetivos generales del sistema, para identificar reglas súper sistemáticas, y para aludir a reglas del derecho natural.

Principios y valores que tienen, como por otra parte es notorio, una presencia especial en el sistema jurídico de la Unión Europea. Los jueces comunitarios a la hora de invocar o citar a los principios utilizan una terminología oscilante y variable: principios generales del derecho, principio general del derecho, principios generales del derecho común comunitario, principios extraídos del derecho comunitario, principios jurídicos de la Comunidad, disposiciones jurídicas fundamentales de la Comunidad, principios generales del derecho comunitario, principios elementales del derecho, principio general, e incluso, en ocasiones, tan solo principio.

En el ámbito del derecho de la Unión Europea no es infrecuente- tal y como han desvelado Dominique Bureau “et alii”- la utilización o invocación de los principios con la finalidad de enmascarar o disimular una regla inequívocamente pretoriana, elaborada por el juez, o para revestir, bajo la forma de la aplicación de principios, lo que en puridad no es sino creación judicial de derecho,

ya que los jueces y magistrados crean enunciados nuevos respecto del conjunto de los enunciados jurídicos, siempre que acogen o invocan un principio de derecho implícito.

En los principios generales la jurisprudencia habría terminado por encontrar un poderoso “*deus ex machina*”, que le permite matizar, secundarizar y hasta prescindir del derecho positivo. El juez se ha convertido en un importante mediador, en un “aplicador de principios”, y cuando no los encuentra en el ordenamiento jurídico positivo los elabora, creándolos “*de toutes pièces*”, y los aplica al litigio de que se ocupa. Hablando de enmascaramiento y de principios jurídicos no deja de ser curioso que en la más conocida de sus obras, el mismísimo Josef Esser denunciara la manera en que la fantasmagoría de la dialéctica jurídica a través del esfuerzo de la sistematización positivista pretende otorgar a lo positivo el limbo de lo lógico, “no hecho hasta ahora mas que enmascarar la función de los principios”.

Tal y como apuntamos, el sistema jurídico de la Unión Europea – un ordenamiento pluralista de amplio signo- estaría conformado por un mosaico de reglas, principios, jurisprudencia e instituciones que comparecen y actúan en los distintos ordenamientos nacionales. El derecho comunitario se inspira en los valores constitucionales nacionales, al tiempo que es fuente de inspiración para estos sistemas normativos.

En el sistema jurídico de la Unión Europea se produce, además, una permeabilidad continuada entre los principios, las reglas, la jurisprudencia y las instituciones comunitarias e internacionales y los principios, las reglas, la jurisprudencia y las instituciones de los

distintos Estados miembros, en una complejísima práctica que, con fortuna, se ha denominado fenómeno de mestizaje jurídico, que genera un continuado entrecruzamiento, casi indistinguible, de tradición e innovación, que ha dado a su derecho la condición de clon mestizo, tomado de aquí y de allá hasta alcanzar una voz propia.

La internacionalización y europeización presente del derecho y del conocimiento jurídico, en las que los juristas actúan como destacados elementos propulsores, no comporta la desaparición del tradicional modelo nacional estatal del derecho, las instituciones y la ciencia jurídica, sino más bien la presencia de un sistema altamente complejo en el que se superponen modelos, y cuyos rasgos no estarían configurados por completo..

Circunstancia que dibuja, en este primer decenio del S. XXI, un paisaje jurídico en la Unión Europea extremadamente elusivo, líquido, incierto, inestable, desordenado, de internormatividad de hecho, como tal vez corresponda a un mundo que avanza vertiginosamente, aun cuando sin rumbo, cambia compulsivamente pero sin criterio – retratado de manera turbadora por el crítico cultural de la postmodernidad y de la globalización Zygmunt Bauman (n. 1925)- y en el que la existencia simultánea de muchos ordenamientos jurídicos – nacional, internacional, comunitario- no integrados, sino superpuestos no permite la resolución de los problemas de contradicciones entre normas a través de los criterios canónicos.

Situación en la que comparecen, con harta frecuencia las “normas súbitas” de que nos hablara Bruno Montanari. Se trata de actos normativos, tanto de procedencia legislativa, de carácter legislativo, como de procedencia administrativa, cualificados por su

excepcional volatilidad e introducidos para dar satisfacción a los establecidos por las exigencias apremiantes del momento, que a veces vienen generadas por los medios, cuando estos se introducen en la agenda publica un nuevo problema, mas o menos acuciante. Normas, por ello mismo, absolutamente privadas de la coherencia exigible con el conjunto del ordenamiento jurídico; actos normativos que con frecuencia transgreden los principios generales del derecho, al tiempo que, carecen de la lógica exigible al razonamiento jurídico. En una palabra actos normativos arbitrarios, que expresan la simple decisión de “un poder” de hecho, que aun cuando en puridad no se encuentre dotados de obligatoriedad, resulta s conviene observarlos, ya que en razón de su fuerza normativa obligan a los ciudadanos a respetarlos, obligan a las administraciones a ejecutarlos, y obligan a los jueces y magistrados a tenerlos en cuenta en su actividad jurisdiccional-. Estaríamos ante lo que algunos atentos observadores del presente han calificado de uso populista del derecho, como placebo, como objeto de consumo rápido.

El actual escenario cuenta con la presencia de juegos de interpretación cruzados, en los que los jueces nacionales se internacionalizan, al tiempo que los jueces internacionales se banalizan; y en el que la recepción reciproca de jurisprudencia no se asienta en ningún principio firme y constante, aun a pesar de tratarse de una práctica de frecuencia mas que corriente.

Nos encontramos en una coyuntura en la que bien puede aceptarse la reciente propuesta de la titular de la cátedra “Estudios jurídicos comparativos e internacionalización del derecho” del “Collège de France”, pensadora absoluta y lucidez, Mireille Delmas-Marty (n. 1941) desplegada en los tres volúmenes de “Las fuerzas

imaginarias del derecho” (Paris, 2004-2007), en orden a poder superar el actual “impasse”, en que se entra el ambiguo sistema europeo de relación Europa-Estados, y la imprecisión, la incertidumbre y la inestabilidad en que se ve sumido el pensamiento jurídico mundial en este primer decenio del siglo XXI, a través de la explicación de la hipótesis de un proceso de engendramiento recíproco entre lo uno y lo múltiple, que esta profesora francesa sugiere denominar “pluralismo ordenado”, que no es ni pura uniformización, ni puro fraccionamiento, sino más bien armonización, y que nos permite mantener las distinciones y las particularidades, sin imponer una fusión, construyendo para ello un orden que podría ser la respuesta a la complejidad jurídica del mundo de hoy, en aras a elaborar, a través de la jurisprudencia fuertemente motivada de Estrasburgo el instrumento jurídico de una Europa de los derechos del hombre que consagraría una concepción más razonable de la muy legítima y sin embargo poco razonable razón de estado.

En todo caso, bien puede afirmarse que en la Unión Europea los principios generales del Derecho no circulan por una vía de sentido único. Existe, por el contrario, una aculturación recíproca de los ordenamientos jurídicos nacionales entre sí, así como del ordenamiento jurídico comunitario y los ordenamientos jurídicos nacionales. Estaríamos ante una europeización de todo el derecho, así como del conjunto de las instituciones de los Estados miembros. A través del derecho comunitario, un espacio en expansión continua (Marc Fallon), los diferentes derechos nacionales se influyen mutuamente. Cada vez resulta más familiar la idea de circulación de reglas y de interacción entre los distintos ordenamientos jurídicos. Con el transcurso del tiempo se manifiesta más patentemente la mayor proximidad entre los distintos sistemas jurídicos.

Si bien, no por ello –nos atenemos al “motto” de Peter Häberle– el sistema jurídico de la Unión Europea ha concluido por convertirse en una especie de chistera jurídica de donde todo (cualquier cosa) pueda extraerse por arte de magia, con tan solo introducir la mano, y sin que tampoco tenga sentido asimilar a los elementos de dicho orden jurídico al heterogéneo y desordenado contenido de la tinaja o caja de Pandora, o de un “cajón de sastre”, como sí lo hizo con la filosofía del derecho del último tercio del siglo XX Enrico Pattaro, en uno de sus más celebrados artículos.

La cultura pluralista desarrollada en Europa esta esencialmente abierta a la diversidad, lo que explica que no necesariamente ambicione borrar las culturas particulares ni las memorias locales. La identidad de su derecho reside no en la diversidad por sí misma –si así fuera, si la única característica de su identidad consistiera en la aceptación de lo diverso, tendríamos, una identidad muy débil, en la que se podría dar cabida a cualquier ingrediente por extraño que fuera– sino en el estatuto que se le atribuye a esta identidad.

Por expresarlo con los términos de que se sirve el lingüista y filósofo, de origen búlgaro, naturalizado francés, Tzvetan Todorov (n. 1939): *“Así es como un rasgo, que en principio se diría relativo y negativo, se convierte en una cualidad positiva absoluta: la diversidad se convierte en identidad y la pluralidad en unidad. Porque, por paradójico que pueda parecer, se trata de una unidad, de una forma de darles el mismo estatuto a las diferencias.”*. El reconocimiento de las diferencias, el reconocimiento mutuo del otro, de su alteridad, la apertura esencial del ser humano a lo otro y a lo

distinto, también pueden terminar constituyéndose en las marcas de una identidad común.

Cuestiones todas ellas que requieren una continua actitud de vigilancia teórica, y que, en cualquier caso, en esta tesis doctoral se contemplan a la luz, y desde la privilegiada atalaya, que nos viene suministrando el Comité de la Regiones de la Unión Europea en el curso del ejercicio de sus funciones consultivas y dictaminadoras. En la realización de esta tarea, que trata de satisfacer una difundida necesidad de sentido, nos propusimos evitar, en la medida de lo posible, y tal vez sin llegar a conseguirlo, “incurrir en engorrosas abstracciones conceptuales”. No hemos renunciado, por el contrario, a las citas. Sin llegar a hacer nuestra la ilusión de Walter Benjamín de escribir un libro compuesto solo de citas, sí que creemos en las ventajas que tiene la irrupción de estas en el trabajo, en la manera de “salteadores de caminos que irrumpen armados y despojan de su convicción al caminante ocioso”, para instalarse en el campo discursivo y resignificarlo.

III- Fundamentos, valores y principios reguladores que en las sociedades contemporáneas de tipo occidental –que se autoconciben, desde el punto de vista de su estructura política básica, como Estados constitucionales democráticos- se consideran constitutivos del propio grupo cultural, si bien resulta harto evidente que son de muy diversa procedencia y que, además, tienen un dispar alcance:

a) En parte universales, o al menos de alcance tendente a la universalidad, ya que se trata de principios normativos rectores de todo ordenamiento jurídico y de principios constitucionales substanciales: El desarrollo y la consolidación de la democracia

representativa y del estado de derecho; y el respeto a los derechos y las libertades fundamentales de la persona (art. 11. apart. 1 -2º y Vº del T.U.E), a los que, por otra parte, se les atribuye la condición de constituyentes de esa nueva realidad en construcción que –para quienes vivan esa ilusión colectiva de gran aliento del derecho global- concluirá siendo el “ius totius orbis”.

Es tal la fuerza expansiva de la “auctoritas” de la que sin duda está dotada la actividad jurisprudencial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, en dos litigios recientes, los magistrados del Tribunal Supremo norteamericano, en sendas sentencias en las que actuó como ponente el magistrado Anthony Kennedy, ha invocado en sus resoluciones la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo –en concreto la jurisprudencia sentada en el asunto “Dugdeon c. Reino Unido” de 22 de octubre de 1981- así como el propio derecho vigente en los Estados de la Europa Occidental –en concreto la abolición por éstos de la pena de muerte; consagrada en el protocolo sexto(1983) del Convenio Europeo para la salvaguardia de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales que la abolía: “nadie puede ser condenado a tal pena ni ejecutado”, si bien contemplaba una posibilidad de excepción : los Estados podían prever en su legislación la pena de muerte “para actos cometidos en tiempo de guerra o de riesgo inminente de guerra”, reserva que desaparece en el protocolo decimotercero de 2002, que suprime esta ultima posibilidad asegurando así la abolición de la pena de muerte “en todas las circunstancias”(U.S.S.C, 26 de junio de 2003, “John Geddes Lawrence and Tyron Gardner, petitioners v. Texas”; U.S.S.C., 1 de marzo de 2005, “Donald P. Popper, superintendent, Potosi Correctional Center, petitioner v. Christopher Simons”)..

a) En parte derivados de las creencias, ideas, valores, instituciones y tradiciones jurídicas unitarias de sus Estados miembros, comprometidos con el respeto a los valores de libertad, igualdad, solidaridad humana, comunidad y dignidad.

b) En parte propios y distintivos de uno o de varios Estados europeos. Téngase presente que la sociedad contemporánea es una sociedad en expansión, una sociedad que a medida que transcurre el tiempo es mas horizontal, en la que los modelos y los productos culturales de las otras comunidades coexisten con mayor frecuencia en paralelo a lo nuestro. Eso sí, siempre en concordancia con al menos cinco directrices: la idea-principio de proporcionalidad en sentido estricto, conocida como criterio de adecuación; el enunciado de la dignidad humana y de la protección de la vida; el principio de certeza y de claridad normativa; la protección absoluta del libre desarrollo de la personalidad y de la vida privada; y el principio de igualdad. Elementos todos ellos que configuran lo que constituye el núcleo irrenunciable de toda la legislación, la jurisprudencia y la dogmática jurídica en el Estado de derecho.

La compleja organización de la Unión Europea ha generado un tipo singular de Derecho en construcción, que ha despertado especial interés, como laboratorio experimental de las transformaciones jurídicas del presente, entre los especialistas del derecho comparado, así como en todos aquellos juristas que asumen una actitud flexible y de apertura en una sociedad sometida a cambios acelerados, y en la que resulta muy frecuente tanto los fenómenos de aceleración del tiempo jurídico, como la policromía –es decir, el uso dentro de un mismo espacio jurídico de distintas “velocidades” variables según los Estados. El llamado espacio de “distintas velocidades”, concebido

como una vanguardia a la que cada uno puede sumarse o alcanzar en función de su voluntad y de su capacidad (cláusula “opting in”) está en riesgo por terminar en convertirse, y en algunos casos así ya ha ocurrido, en un “espacio a la carta”, en el que todos pueden participar si así lo desean, con vistas a eximirse del cumplimiento de ciertas obligaciones (“opting out”)

Interés que se acentúa en la medida en que el conocimiento del derecho de la Unión Europea ofrece las condiciones idóneas para observar y experimentar con un sistema normativo autónomo que supera el modo característico de concebir el derecho que se había venido afirmado en los últimos cuatro siglos y que respondía a la lógica de una organización del mundo que se encontraba fundamentalmente encuadrada (si no exclusivamente) en los Estados.

En el seno del iuscomparativismo actual, y teniendo como modelo inspirador al “ius comune” costitutionale, se está abriendo paso a un programa renovado de comparación jurídica, en orden a la elaboración de un marco integrado de las constituciones y de las libertades fundamentales en el ámbito europeo, el llamado Derecho Constitucional Común Europeo.

En el ámbito del sistema de fuentes del derecho comunitario la noción de principios generales del derecho no es unívoca, ya que el sintagma principios generales se utiliza con significaciones y funciones distintas, lo que impone la necesidad de tomar en consideración el papel de al menos dos de los multiformes sentidos con que comparece y emplea la expresión.

Cada uno de estos significados identifica el cumplimiento de funciones distintas a realizar: a) en ocasiones los principios generales se presentan como una técnica, a veces prevista de manera explícita por el legislador, cuya aplicación permite deducir del conjunto de reglas propias del orden jurídico una serie de principios que resultan directamente aplicables- siempre que se cumplan los presupuestos pertinentes- a una serie de supuestos de hecho que en principio no se encuentran regulados de manera explícita (la llamada “analogía legis”), b) pero no faltan otras manifestaciones bien distintas de los principios generales del derecho, aquellas que comparecen a través de una técnica, frecuentemente empleada por los legisladores, consistente en, a partir de la identificación previa de principios generales del derecho, implementar éstos con reglas destinadas a aplicarlos, reglas generadas por una fuente de derecho distinta, y con frecuencia de rango inferior en la jerarquía de la fuentes, de la que fijara los principios.

Este conjunto de circunstancias confirma la tanta veces proclamada comunidad de Derecho que, cada vez con más títulos, constituye Europa (M. Stolleis “dixit”) en cuanto construcción jurídica transnacional. Al tiempo que revalidan la progresiva emergencia y consolidación de lo que se diera en llamar inicialmente un “Derecho Público Europeo” (T. Koopmans), que ha concluido generando un “Derecho Constitucional Común Europeo”, y hasta una “Cultura jurídica europea, que ha jugado un importante papel en la creación de la idea de una cultura europea no menos común. No en vano el derecho participo muy activamente en la construcción de la idea misma de occidente, o al menos de su razón civil, formada en el curso de la modernidad.

Estaríamos ante una compleja situación que ha llevado a una gradual (si bien todavía incompleta) constitucionalización de la Unión Europea, en la que a través del Derecho Constitucional Europeo se estarían allanando las vías hacia la consecución de la “Europa de las Ciudades y Regiones”, y con ello se facilitaría la creación de nuevas posibilidades de identificación colectiva e incentivaría el desarrollo de mayores niveles de consciencia europea.

Se trata de un sistema de derecho que se nutre de una serie de tradiciones, de ideas y principios comunes, pero que renuncia a hacer “tabula rasa” de las tradiciones constitucionales y de las obligaciones internacionales de los Estados miembros, del mismo modo que no solo no descarta, sino que asume, las particularidades de cada una de las distintas culturas jurídicas existentes en los Estados constitucionales cooperativos que integran la Unión Europea, y no prescinde ni de las expresiones particulares de los valores nacionales, ni de las experiencias específicas de los valores comunes, cuya riqueza es tan importante mantener. Mas bien por el contrario, al sistema jurídico comunitario no se le puede reprochar sin incurrir en error, que constituya un sistema normativo cerrado y autárquico – me remito a las firmes consideraciones que al respecto hiciera “el Cujas de la Comunidad del Carbón y del Acero” Paul Reuter (1911-1990)-, sino abierto con voluntad de expansión y dispuesto siempre a enriquecerse con aportaciones foráneas.

Su realidad existencial expresa precisamente la irreductible especificidad de la estructura jurídica comunitaria, en la que se asume la unidad dialéctica entre autonomía e interdependencia. El sistema jurídico comunitario ha sido desde sus orígenes, y aún hoy continua siéndolo, especialmente permeable a las normas (reglas y principios)

procedentes tanto del orden jurídico internacional, como de los órdenes jurídicos internos de los Estados miembros. En su “Meditación sobre Europa” (1949), José Ortega y Gasset (1883-1955, para quien ningún otro país como España estableció un vínculo tan estrecho entre su proyecto de regeneración nacional y la integración en Europa, imponiendo “el dictum”: España es el problema y Europa la solución”) lo anticipaba: *“la civilización europea duda a fondo de si misma. ¡Enhorabuena que sea así. Yo no recuerdo que ninguna civilización haya muerto de ningún ataque de duda. Creo recordar mas bien que las civilizaciones han solido morir por una petrificación de su fe tradicional, por una arteriosclerosis de sus creencias...la duda es... el elemento creador y el estrato mas profundo y sustancial del hombre”*.

Tales Estados constitucionales de cuño cooperativo, constituyen la más adecuada consecuencia-respuesta a las mutaciones que se han producido en los ámbitos del derecho y las relaciones internacionales. Al punto que se trataría de un tipo de estado que cohabitaría con el estado nacional soberano.

Modalidad de Estado cuya novedosa identidad se asienta ahora sobre un complejísimo tejido de relaciones *inter* y *supra* nacionales que asumen las exigencias propias del “Rechtstaatlichkeit”.

Estado constitucional de cuño cooperativo cuyo ámbito territorial excede al exclusivo de los Estados-nación- miembros de la Unión Europea, ya que acoge a todos los Estados-nación que hacen suyo el Derecho propio del Consejo de Europa –un nuevo orden jurídico distinto especialmente construido por la Convención Europea de Derechos del Hombre de cuatro de noviembre de 1950 y otras

normas (o “paranormal”-elaboradas en este contexto, como son las Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa –si bien la naturaleza jurídica y la fuerza vinculante de éstas suscita muchas controversias-, así como en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El Derecho europeo en su más amplio sentido (“sensu latísimo”) es el derecho propio del Consejo de Europa.

Todo ello se produce en un momento en que las transformaciones del Estado y del Derecho son tan profundas que se ha llegado a hablar de una autentica mutación genética de ambos. Circunstancia agravada a su vez, por la emergencia expansiva de una modalidad de Derecho identificado por Gunther Teubner, Pascale Deumier “et alii”, con el inquietante nombre de “derecho espontáneo”, un derecho que se estaría desarrollando en el marco de una sociedad heterárquica que cada vez se encuentra mas mundializada.

Sabido es que la globalización (al parecer, vocablo surgido en la terminología bursátil en la ultima década de los setenta para describir las nuevas estrategias de producción y distribución de ámbito mundial, cuyo uso se extendió a las ciencias sociales a través de la geografía y la sociología, y pasó al territorio de las humanidades por medio de las antropología y los estudios culturales(Willaiam Maurer), hasta concluir por ser uno de los términos que se utiliza e invoca progresivamente con mayor frecuencia en los últimos años en el lenguaje jurídico, público, político, periodístico y mediático- se proyecta en múltiples esferas con la intensificación y el aumento de la complejidad de las relaciones sociales, económicas, culturales, políticas.

La literatura académica acerca de este fenómeno –que los textos al respecto en lengua francesa prefieren denominar mundialización-, al decir de William Twining, uno de sus más conspicuos analistas, es casi tan confusa como los procesos que se proponen interpretar. Pero, si en algo concuerdan es en poner en evidencia en qué medida se ha generado un proceso de transformación gradual de la visión del mundo caracterizada por el orden y la estabilidad. Proceso al que acompañará una progresiva devaluación de la concepción del universo jurídico que se asentaba en una representación euclidiana del espacio -en la que la soberanía se ejercía sobre territorios estabilizados, netamente delimitados y dotados de fronteras fijas que permitían distinguir entre el interior y el exterior- de una concepción newtoniana de la física y en una concepción aristotélica de la lógica.

Nos encontramos ante un cuestionamiento radical del orden derivado de las decisiones subyacentes a los Tratados de Westfalia (1648). La soberanía ha dejado de ser tan solo un concepto de la política internacional y un atributo de los Estados-nación, y se ve dividida, y hasta subdividida, tanto interna como externamente.

IV.- Estructurada en una Introducción, seis capítulos, conclusiones, selección de dictámenes del Comité de las Regiones y bibliografía, la presente memoria doctoral identifica la génesis y el desarrollo del Comité de las Regiones de la Unión Europea como uno de sus órganos auxiliares.

La creación del Comité de las Regiones supuso el reconocimiento del hecho o cuestión regional en la Unión, en orden a satisfacer la aspiración de las Naciones a participar en la construcción

europea. Si bien dicho reconocimiento se produjo de forma atenuada, al tiempo que indirecta, y sin que este nuevo órgano consiguiera obtener ni la relevancia jurídica, ni ve reconocido el papel de representación que en reiteradas ocasiones algunas voces han reclamado, ni con los efectos, ni las competencias, que muchos internacionalistas y partidos nacionalistas habían auspiciado, y sin que, además se hayan especificado todavía con la debida claridad el peso respectivo de los distintos poderes correspondientes a las instituciones europeas, nacionales, regionales y locales.

En el año 1976 se produjo la creación de una Dirección General de Política Regional (DG. XVI); en marzo de 1978 se crearon los Fondos Europeos de Desarrollo Regional, y en marzo de 1988 la Comisión Europea procedió a la creación del Consejo Consultivo de Entes Regionales y Locales, que bien puede considerarse un precedente directo, del actual Comité de las Regiones, aun cuando ni por su “status” orgánico ni por su composición, ni por sus competencias resulta admisible establecer parangones entre ambos órganos.

Frente a la conocida teoría de la ceguera federal comunitaria (“landesblindheit”), elaborada por la doctrina alemana - que se justifica y asienta en el principio de autonomía institucional-, a partir del momento en que el Tratado de Maastricht da forma a este órgano consultivo del Consejo, del Parlamento y de la Comisión, y le atribuye competencias dictaminadoras en una serie de materias, el Comité de las Regiones no ha dejado de reclamar la ampliación de sus funciones, así como una redefinición de amplio calado de su propia naturaleza, con la finalidad de obtener su reconocimiento pleno como institución de la Unión Europea.

Se aborda, también, la condición de este órgano consultivo, su estructura organizativa en seis comisiones -los dos grupos de trabajo, que tuviera en un pasado no muy lejano, han concluido por desaparecer-; sus funciones y su naturaleza jurídica, sin eludir por ello el análisis de su declarada vocación de llegar a constituirse en una de las instituciones de la Unión. Todo ello bajo el prisma iluminador de sus importantes Dictámenes e Informes, que han jalonado el desarrollo de su actividad en los distintos mandatos.

En la memoria doctoral se analiza de manera monográfica, y siempre desde la perspectiva propia del Comité de las Regiones, el papel que en el marco de la Unión Europea ejercen los principios de subsidiariedad, igualdad, justicia, tutela y respeto de los derechos humanos, y de las libertades fundamentales, seguridad, libertad, participación ciudadana, derechos de ciudadanía y solidaridad.

El mayor o menor espacio dedicado en la exposición de la memoria de la tesis doctoral a cada uno de estos principios y valores, está en función de su respectiva relevancia, de la acogida y de la invocación que de ellos se viene haciendo en el ámbito específico del desarrollo de las tareas propias del Comité de las Regiones. De aquí se deriva el primado que hemos entendido razonable atribuir a la toma en consideración de los principios de subsidiariedad y de igualdad. Primado que tiene, espero, su justificación plena en base, al menos, a tres consideraciones:

a) Todo apunta a que el ambiguo, a la par que “cacareado” y envolvente principio de subsidiariedad (al decir del periodista e historiador británico Timothy Garton Ash) –principio medular de los

sistemas federales, al tiempo que uno de los cuatro principios primarios específicos y configuradores del derecho global, junto a la universalidad, la sostenibilidad y la horizontalidad-, en el ámbito específico de la Unión Europea determina que las decisiones deben adoptarse en las esferas mas cercanas al problema de que se trate.

En la Introducción a una amplísima investigación colectiva consagrada al nuevo modelo europeo, publicada en Bruselas en el año 2000 bajo la dirección de P. Magnette y E. Remacle, éstos identifican una serie de novedades: el avance de una lógica de la cooperación que desplaza a la lógica antigua de la integración y el desarrollo de una nueva manera de gobernabilidad asentada sobre el principio de subsidiariedad. El principio de subsidiariedad proyecta su fuerza normativa especialmente en el marco de las relaciones entre los distintos ordenamientos sectoriales que operan en el ámbito de los Estados miembros, en congruencia con lo que constituye su principal postulado: que las decisiones deben adoptarse en el más bajo nivel posible, siempre que ello sea compatible con una acción eficaz. La toma de decisiones y la ejecución de las mismas ha de llevarse acabo en las instancias más cercanas al ciudadano, con vistas a colmar las distancias que parecen separar de manera indeseable al ciudadano de las instituciones.

A través del robustecimiento del principio de subsidiariedad se trató de delimitar o precisar los poderes que la Comunidad ejercita, en el entendimiento de que ésta solo debe realizar aquellas acciones para las que su intervención resulte necesaria o preferible en relación con las intervenciones de los Estados miembros.

Las relaciones entre los distintos ordenamientos sectoriales se encuentran reguladas, no solo por el principio de competencia, sino también por el principio de jerarquía, el cual en ocasiones, a su vez, se ve constreñido por el principio de subsidiariedad (A. Moscarini), como consecuencia esencialmente del carácter autónomo propio de los ordenamientos jurídicos, respecto de aquellos que, en ocasiones, se presentan situados en una posición jerárquica superior.

El principio de subsidiariedad, en su condición de principio estructural de carácter constitucional, elemento característico de la legalidad comunitaria, se ha visto reforzado en la Unión Europea tras la puesta en funcionamiento del Comité de las Regiones, y fue saludado por gran parte de los comunitaristas como una novedad democratizadora. En el seno del Comité de las Regiones éstas comparten la representación de los órganos subestatales con los Entes locales. La presencia de los Entes Locales en el Comité parece basarse fundamentalmente en entender que los Municipios constituyen el escalón más inmediato en el que cobra realidad el principio de subsidiariedad.

El Comité de las Regiones constituye, en la interpretación de Vlad Constantinesco, la dimensión constitucional del principio de subsidiariedad. De tal manera que no puede sorprender que dicho Comité dedique no pocos de sus desvelos a garantizar la plena eficacia e institucionalización del citado principio, y que reclame para sí, a estos efectos, no siempre con éxito, una participación activa y protagónica en orden a favorecer su aplicación en la práctica, con vistas a su fiscalización y al control de su eficacia.

b) Por lo que concierne al principio de igualdad – auténtico Jano constitucional, que tiene carácter constitutivo para el Estado social prestacional, y cuya noción está en el corazón de las teorías morales- en los primeros momentos de su despliegue, el orden jurídico comunitario privilegió la expresión “no discriminación”, omitiendo o secundarizando el uso y el valor de la expresión “igualdad”, articulando una cuidadosa protección frente a todo tipo de discriminaciones.

Esta circunstancia ha favorecido el planteamiento de interrogantes acerca del sentido específico que cabe atribuir a la idea de no discriminación,. Al extremo de que ha generado dos interpretaciones: b.1) la de quines reconocen a la no discriminación como un tipo de protección autónoma de la dignidad humana que no funciona como una simple especificación del principio de igualdad, sino que constituye un mandato especial, si bien derivado del principio de igualdad; b.2) la de quines, por el contrario entienden de que se trata tan solo de un supuesto reforzado de la protección de la igualdad, al punto de identificar sustancialmente la protección de la igualdad y la prohibición de las prácticas discriminatorias.

Es preciso tener presente que el concepto igualdad es uno de los conceptos políticos más densos, tiene a la vez componentes emotivos y descriptivos(neutrales, plenamente separables del significado emotivo, que es un tema de practica social y expectativas. El concepto de igualdad es un concepto de valor, actúa tanto en el razonamiento como en el discurso ordinario como concepto interpretativo de valor, y lo mismo sucede con todos los conceptos relativos a cualquier tipo de diseños o instituciones sociales. El concepto de igualdad al igual que sucede con una serie de concepto

clave como justicia social, vid cristiana, arte, derecho, libertad, democracia, pertenecen a la categoría de “los conceptos esencialmente impugnados” (“essentially contested concepts”), conceptos que resulta imposible definirlos desde una manera concluyente, y de los que se ocupado con especial rigor y esclarecimiento el filósofo y politólogo británico Walter Bryce Gallie (1912-1998), cuando se desempeñaba como profesor de Lógica y Metafísica en la “Queen’s University” de Belfast: no hay un solo uso general claramente definible de igualdad que pueda establecerse como el uso autentico o correcto. Frente a esta concepción se encuentra la visión arquimédica de la filosofía política, que conoce hoy su edad de oro, y que ha sido objeto de una critica especialmente rigurosa por parte de Ronald M. Dworkin en “La justicia con toga” (Harvard, 2006).

c) Las reglas establecidas en los Tratados consagraron muy tempranamente como principio de derecho comunitario la prohibición de cualquier forma de discriminación ejercida por razones de nacionalidad (art. 7 del T. de la CEE)- principio cuyo alcance fue establecido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual existe discriminación cuando situaciones similares son tratadas de manera diferente, o cuando situaciones diferentes son tratadas de manera similar- e incorporaron el principio de la interdicción de la discriminación en razón de sexo.

Con el transcurso del tiempo, la exigencia de la igualdad – y ya con estos términos- concluyó por imponerse por obra de la construcción operada a través de lo que se ha dado en llamar “la alquimia jurisdiccional de Luxemburgo” la igualdad ha encontrado una consagración progresiva a través de la afirmación en cuya virtud la igualdad de trato significa y se materializa de la ausencia de todo

tipo de discriminación. Se trataría de aquel sentido usual de justicia al que se remite John Rawls, en el cual resulta esencial la eliminación de distinciones arbitrarias y el establecimiento de una práctica, de un equilibrio adecuado, entre pretensiones contrarias.

Una evolución semejante se produjo en el Estado francés a partir de que, en el año 1996, el “Conseil d’État” asimilara el principio de igualdad y la exigencia de no discriminación. El tantas veces evocado modelo social galo de prosperidad y equidad, hasta la presente crisis que ha alertado acerca de la necesidad imperiosa de modificarlo, se basaba en la doble promesa de prosperidad económica e igualdad de oportunidades y posibilidades de movilidad social, bajo las alas protectoras del estado, en una sociedad que esperaba mucho del estado prestacional, al tiempo que contaba con una sólida burocracia para gestionarlo.

Así lo testimonian tanto la abundante doctrina generada al respecto (citaremos solo una muestra: el magistrado K. Lenaerts, J. Boulois, J. P. I. Carlier, Paul Didier, R. Hernu, D. Martin, Cyril Nourissat P. Rambaud, S. Robin Olivier, Paul Reuter, C. Vollot-Bruneau, M. Wybo ...), como la reiterada Jurisprudencia del Tribunal de la Unión Europea, y la no escasa normativa comunitaria al respecto, a partir del artículo 141 de la Constitución europea y de los artículos 20 y siguientes de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, que fue elaborada por una Convención (así se autodenominó) convocada a este fin, e integrada por personalidades representativas de legitimidades diversas, lo que supuso, una apertura sin precedentes a la sociedad civil de la Unión.

Carta que resultaría aprobada, aunque con reservas en orden a su ulterior definición de su naturaleza jurídica, en la Cumbre de Niza que se desarrolló entre el 7 y 9 de diciembre de 2000. Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que durante mucho tiempo careció de obligatoriedad jurídica.

En todo caso no puede pasarse por alto la importante medida en que las discriminaciones positivas y la paridad han abierto brechas importantes en la dogmática jurídica contemporánea de la igualdad. No puede obviarse tampoco las dos modalidades de principios de igualdad: los principios especiales objetivos de igualdad, y los principios esenciales subjetivos de igualdad, cuyo tratamiento más afortunado lo encontramos en las publicaciones al respecto del Prof. Olivier Jouanjan.

V.- La toma en consideración de los principios de los que se ha ocupado el Comité de las regiones en sus declaraciones, dictámenes e informes, se aborda —en lo que acaso constituye un arriesgado intento sincrético de muy difícil realización— desde una doble perspectiva, por lo que al examen de las ideas-fuerza en juego concierne. En ella se combina dos modelos y, en consecuencia, se ofrecen dos niveles de lectura que pienso que no son mudamente excluyentes sino complementarios:

a) Por una parte, se ofrece una comprensión de tipo inmanente, exegetica y “comentarista”; dirigida a la identificación y el mejor entendimiento de los distintos contextos en que las citadas ideas comparecen, se insertan y se desarrollan en su originario desnudez, con la finalidad de re consignar por entero a su tiempo el tema objeto de indagación.

b) Por otra parte, no se renuncia a complementar este registro y análisis de carácter inmanente, a través de un exlutamiento o más propiamente sistemático y externo, mediante una lectura crítica. Perspectiva atónica, que no se puede situar en el orden del antes y del después, que desafía al tiempo y favorece el extramamiento de su historicidad.

Método que ocasionalmente puede generar una deliberada descontextualización de los textos de que se trate, y hasta una comprensión de éstos injusta, y en parte distorsionadora (Jacques Derrida “dixit”). Al parecer es un axioma de análisis funcional de la sociología -que hace dos décadas se atribuía a Raymond Boudeon- que las acciones emprendidas con la intención de obtener unos determinados resultados produce, también, consecuencias imprevistas y efectos perversos. A estos efectos tal vez convenga hacer presente el “excursus” que acerca de los ideales nos ofrecía José Ortega y Gasset en dos de las series de artículos de prensa publicados en el diario madrileño “El Sol” entre el 23 de julio de 1925 y el 17 de octubre del mismo año, bajo el rótulo conjunto “Notas del vago estío” (que encuentran acogida en el volumen V de “El Espectador”, 1927), y en los que, tras una meditación acerca de los castillos y de los modos de vida que encierran, afirma: *“Es condición de todo ideal no ser posible el realizarlo. Su papel consiste más bien en erguirse mas allá de la realidad, influyendo simbólicamente sobre ésta, a la manera que la estrella influye sobre la nave. Norte y Sur no son puertos donde quepa arribar, son gestos remotos y ultrareales que definen rutas ideales y crean ideales. La proyección de ideales es una función de la fisiología humana....Estos ideales siempre incumplidos son, a la postre, una de las realidades características de la época, uno de los brotes que da en*

ella la planta humana Y a veces, cuando estamos sumisos en la contemplación de un siglo viejo y advertimos las circunstancias con que se faltan a las normas mismas que a toda hora encontramos en el proclamadas, no podemos reprimir la sospecha de si esa gran monserga de sus ideales no tendrá mas fin que hacer posible una doble vida furtiva...”

VI.- La tesis acoge, aunque no sin las reservas pertinentes, la teoría de los principios, en un momento en que se ha producido una innegable expansión tanto de su visualización como de su fuerza normativa. Al hacerlo, se suscribe la atribución a éstos de una inequívoca, al tiempo que singular condición normativa en contraste con la normatividad propia de las reglas. Desde un punto de vista estructural o morfológico, los principios son normas, si bien, el concepto de de principios es un concepto relacional. Atribuimos a una norma la condición de principio cuando tenemos presente o imaginamos otra norma o un grupo de normas respecto de las cuales aquella se presenta como general, como fundamental o como más importante. Todos los principios jurídicos son normas, pero no todas las normas son principios (Letizia Gianformaggio).

Se recuerda al respecto la propuesta del Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Paris I (Panthéon-Sorbonne), Patrick Morvan en la que se sostiene que “en definitive, la rayonnement deu principe est sa marque distinctive”. Los principios no se identifican “sic et simpliciter” con la norma entendida en el sentido kelseniano.

Más allá de lo que se ha identificado como la “lirica constitucional”, o de la invocación de los principios con finalidades ocultadoras, mediante las que se revisten opiniones discutibles de

apariencias que les magnifican – aspecto este desarrollado por el civilista y mercantilista, catedrático que fuera de la Facultad de Derecho de la Universidad de Paris Georges Ripert (1880-1959)-, no puede negarse la condición normativa de los principios jurídicos, si bien dicha condición resulta ser, en buena parte, distinta de la condición normativa propia de las reglas, ya que éstas ofrecen pautas relativamente específicas de conducta, lo que no es el caso de los principios.

Las diferencias existentes entre ambos modos de manifestarse el poder normativo se explicitan a través de un discurso que es tributario por encima de cualquier otra argumentación, de las aportaciones y de los impulsos que al respecto han suministrado al tratamiento de la cuestión en las últimas décadas, las publicaciones de tres de los juristas más influyentes en la actualidad, el profesor de las Universidad de NY y Oxford Ronald Dworkin, el profesor de la Universidad alemana de Kiev, Robert Alexy y Claus Wilhelm Canaris. Los dos primeros se sitúan en el ámbito del discurso acerca de la configuración jurídico-política que hoy denominamos estado constitucional, esto es, de aquello que los villeyanos denominan la “fundamentación” del derecho, lo que Massimo La Torre identifica como la “sustancialización” o “rematerialización” de los documentos constitucionales, que supone que las constituciones no se limitan a efectuar una distribución formal del poder entre los distintos órganos estatales, sin que esté dotada de un contenido material muy preciso, en el que destaca el papel de los principios y de los derechos fundamentales que condiciona la validez de la ley y del conjunto de las normas. El tercero se encontraría en línea con el magisterio de dos eminentes civilistas alemanes, el civilista, procesalista y filósofo del

derecho Kart Larenz (1903-1993) y el civilista y teórico del derecho Josef Esser (1910-1999)).

Todos ellos autores que merecen la consideración de emblemáticos en el tratamiento de la contemporánea teoría de los derechos, de no ser por el abuso que de este adjetivo se hace en nuestros días, al utilizarlo sin criterio, para calificar ya sean personas, gestos, actitudes y hasta objetos de los más heterogéneos.

No se desconocen ni el “revival” de los principios generales del derecho -incluso bajo la forma de enunciaciones de carácter general que constituyen toda una serie de especificaciones realizables mediante reglas concretas- en un marco donde la concepción según la cual cada orden jurídico constituye un sistema normativo, que exige que las normas que lo componen sean susceptibles de una interpretación sistemática, en cuya virtud ésta deba asumir, en la medida de lo posible, un significado coherente con los principios que se encuentran acogida en el sistema jurídico considerado como un todo.

La memoria doctoral se detiene en la exposición de tres ideas-fuerza:

a) La existencia de los derechos humanos radica en, y depende de, la fundamentabilidad (“Fundamentabilität”) de su objeto. La hoy frecuente, y en parte abusiva, dilatación-multiplicación del catálogo de los derechos humanos contribuye a trivializarlos, y se encuentra en incompatibilidad manifiesta con la razonable pretensión de conferir a éstos –derechos del ser humano “qua” ser humano- , y sólo a ellos, una particular fuerza justificativa o motivacional, al punto de que se

les considere no susceptibles de negociación o trueque, y se les atribuya estar dotados de tres rasgos identificadores o características formales teóricas que los distinguen de cualquier otra figura jurídica y determinan su funcionamiento como axiomas del sistema jurídico: su universalidad – esto es, su validez universal , en el sentido en que la ética y el derecho dan al termino-, su carácter absoluto o inviolable, y su carácter inalienable. En el “Informe final” con que se cerraron las actividades de la “Conferencia Mundial de los derechos humanos” celebrada en Viena en el curso del mes de junio de 1993 se declara que todos los derechos humanos son “universales, indivisibles, interrelacionados o interdependientes”. En su condición de imperativos superiores o morales que son categóricamente obligatorios, no pueden ser limitados por otros imperativos.

b) Los derechos humanos son principios –el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reiterado en sus decisiones que la protección de los derechos humanos forma parte integral de los principios generales del derecho cuyo respeto garantiza el Tribunal: “los derechos fundamentales están incluidos en los principios generales del orden jurídico comunitario”(sentencia “Stauder”, de 12 de noviembre de 1969);”el respeto a los derechos humanos forman parte integrante de los principios generales del derecho cuya observación asegura el Tribunal de Justicia Inspirándose en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros” (sentencia “Internationales Handelsgesellschaft” de 17 de diciembre de 1970-. Los derechos humanos son el estándar europeo-noroccidental para una fundamentación del derecho a partir de principios y valores preordenados a todo ejercicio de la potestad normativa.

c) En un texto que recoge, con escasos retoques el que fuera su escrito de habilitación como profesor (“Pensamiento sistemático y sistema de conceptos en la Jurisprudencia”, segunda edición, Manchen, 1983), Claus Wilhelm Canaris analiza el concepto de sistema a partir de la idea de coherencia valorativa y unidad interna del sistema jurídico, identificando a éste como un ordenamiento axiológico o teleológico de principios generales del derecho. Para Canaris los principios, como elementos portadores de unidad, cumplen la importante función de constituirse en el autentico sostén del sistema jurídico. Los principios no rigen sin excepción ni limitaciones, y pueden presentarse situaciones en las que se produzcan relaciones de contraposición o de contradicción entre principios de un mismo sistema. A su vez, distintos principios pueden conducir a decisiones contrapuestas. Los principios no comportan la pretensión de exclusividad. La misma consecuencia jurídica a que conduce un determinado principio puede estar asociada también aun principio diferente. Los principios despliegan su verdadero contenido de sentido en un juego de reciproca complementación y limitación. En orden a su realización los principios necesitan la concreción a través de principios subordinados y de valoraciones singulares con contenido material propio. Al no tratarse de reglas los principios no son susceptibles de aplicación inmediata. En todo caso los principios generales del derecho no deben confundirse con los axiomas.

Los principios en ocasiones comparecen en la modalidad de mandatos de optimización, en esta acepción la indeterminación de los principios se proyecta no sobre el supuesto fáctico sino sobre la consecuencia jurídica. Es frecuente que las condiciones de aplicación de los principios se encuentren formuladas de manera muy abierta; esto es, que se encuentren en parte indeterminadas, al consentir

siempre un amplio margen para su satisfacción y al tener siempre una dimensión “de peso” o importancia- al igual que las sentencias, los principios no se cuenta, sino que se pesan y se valoran (Emile Garçon” dixit”)-. Las reglas no poseen esta cualidad: si dos reglas se contradicen solo una de ellas puede ser valida, la determinación de cual de las dos es valida debe decidirse de acuerdo con otras reglas – las que contemplan criterios de resolución de antinomias (jerarquía, especialidad, criterio temporal). Por el contrario, cuando dos principios conducen a conclusiones diferentes, ha de considerar el peso relativo de cada uno de ellos en relación con el caso.

Los Principios son Normas que establecen un modelo ideal al que es preciso aproximarse en la mayor medida posible, dentro de las condiciones jurídicas y reales existentes. Los principios son normas pues, que ordenan que se realice algo en dicha mayor medida posible, de tal manera que pueden ser aplicados-cumplidos en diferentes grados, en contraste con las reglas, que son normas que exigen un cumplimiento pleno. Y sus condiciones de aplicación son precisas: solo pueden ser cumplidas o no.

Es oportuno recordar, por otra parte, que esta compleja corriente doctrinal en lo que tiene de “exagerada aplicación a los principios”, de constitucionalización del conjunto del sistema jurídico, y de “jurisdiccionalización” del estado (P. Martens) o de “jurisprudencialización” del derecho” (M. Verdussen), ha generado, estimulado, y hasta legitimado, como es notorio, la práctica en los últimos años de un desproporcionado activismo-protagonismo judicial. El desarrollo de un derecho basado esencialmente en lo principios y en los derechos fundamentales ofrece un amplísimo margen de arbitrio para jueces y magistrados y refuerza la figura de

éstos, al tiempo que genera un deterioro alarmante de la certeza jurídica, al multiplicarse el riesgo de la incertidumbre y la impredecibilidad de las decisiones judiciales. A este respecto se ha dicho: “el juez avanza hacia el proscenio”. Paul Ricoeur en su “Prefacio al ensayo de Antoine Garapon, “El guardián de las promesas. Justicia y Democracia” (1996) sugirió que en el origen de este deslizamiento del poder político hacia la judicialización estarían las crisis y las descomposiciones de las instituciones políticas.

Es achaque frecuente de profesores y publicistas el citar libros y publicaciones de muy variado contenido y formato que no han tenido ocasión de leer, práctica usual que cada vez resulta menos excusable ya que hoy gozamos de un mayor acceso y de una mejor disponibilidad a los documentos y textos pertinentes. Practica que hace acreedores a quienes incurren en ese uso, de recibir el reproche que, sin identificar al destinatario, dirige Elias Canetti (1905-1994) en una de sus sentencias del año 1981- en el año en que recibió el premio Nóbel de Literatura -incluidas en el volumen de “Apuntes” editados como “El corazón sentido del reloj” (1973-1985): *“Reseñaba libros que solo leía después. Así sabía ya lo que pensaba sobre ellos”*. Sin ningún ánimo de jactancia, pienso que puedo afirmar que en nuestro caso, todo lo citado, y solo lo citado, ha sido oportunamente objeto de consulta y lectura.

En ese marco en continua transformación en el que transcurre el proceso de integración europea, la creación del Comité de las Regiones como órgano consultivo de la Unión Europea, sin rango institucional –si bien con una indeclinable vocación en orden a llegar a convertirse en una Institución de la Unión-, constituye una de las últimas realizaciones en la estructura orgánica de la Unión Europea, y

no es sino el resultado de un largo camino histórico en el que se cruzan y solapan factores de muy diversa naturaleza -políticos, jurídicos, sociales y económicos-, que han hecho posible una participación –si bien limitada- de las entidades territoriales que forman parte de los distintos Estados miembros en el proceso de construcción europea

El análisis del lento proceso histórico en el que se incardina la génesis de este nuevo órgano, muestra hasta que punto la Unión Europea se asienta como una Unión de Estados, aspecto este último que se ha visto reforzado –y no de manera fortuita- en el reciente Tratado de Lisboa que, como es notorio, entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, a pesar de lo cual no ha decaído la tendencia a destacar el carácter “sui generis” de la Unión Europea¹ o repetir la expresión al respecto de Jacques Delors que la calificaba como “un objet politique non identifié”².

A este respecto hemos de recordar cual era la finalidad pretendida mediante la creación de este órgano de participación de los entes infraestatales -regionales y locales- en el ámbito del proceso de integración europea. Entiendo preciso subrayar que en un primer momento se trataba de favorecer la participación de los entes regionales y locales como una forma de reforzar y complementar la legitimidad democrática de la Unión en consideración a la innegable mayor proximidad de dichos entes a los ciudadanos y en la convicción de que acaso estos pudieran ser más receptivos de la individualidad y

¹ Beaud Olivier, “*Ouverture l’Europe entre droit commun et droit communautaire*”, en *Droit Revue Française de Theorie Juridique*, Presses Universitaires de France, Paris, Volumen XIV, 1991, pág. 11

² J. L. Quermonne, “*Exsist t-il un modèle politique européenne*” en “*Revue Française de Science Politique*” (Paris), abril 1990, pág. 116.

de la diversidad³ económica, social y cultural de sus respectivos ámbitos territoriales.⁴

Paralelamente a la creación del Comité de las Regiones⁵ en el Tratado de la Unión, que como su propio nombre anticipa supone una nueva organización de la Unión Europea a partir de las Comunidades Europeas, se aborda un desarrollo y definición más precisa del Principio de Subsidiariedad, principio al que se había hecho una referencia-remisión indirecta en el artículo 5 del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, firmado en París el 17 de abril de 1952, que a su vez encuentra desarrollo en los artículos 100, 113, 116, 178, 215, 235 del Tratado de Roma⁶.

Este principio se invocó originariamente, con la finalidad de proteger la autonomía individual y colectiva contra las intervenciones públicas no justificadas. Así se concibió como uno de los principios de la doctrina socialcristiana aquel en cuya virtud se establece que una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándole de su autonomía y, en consecuencia, del pleno ejercicio de sus competencias, sino que, por el contrario, su función, en tanto que estructura de orden superior, debe consistir en sostenerle, ayudarle a conseguir sus objetivos y coordinar

³ Denis de Rougemont, *"Politique de la personne"*, ed. Je Sers, Paris, 1934, págs. 8 y ss.; Id, *"Penser avec les mains"*, ed. Gallimard, Paris, 1972, pág. 232: "Una consecuencia política del personalismo es el federalismo. Las leyes fundadas en las personas se ven obligadas a tomar en consideración, en primer lugar, a la diversidad personal, local y regional".

⁴ John Laughland, *"La fuente impura. Los orígenes antidemocráticos de la idea europeísta"*, traducción castellana de Carlos Gardini, Editorial Andrés Bello, Barcelona-Buenos Aires-México-Santiago de Chile, 2001, pág. 59.

⁵ Martin Seilden, *"Deutsche Verfassung und Europa"*, 30. Bitburger Gespräche, 13 de enero de 1994, Westphälische Wilhelms-Universität, Münster, 1995, pág. 8

⁶ E. P. Wellenstein, *"Structure générale et objectifs de la CECA"*, Les Nouvelles Larcier, Bruxelles, 1962.

su acción con la de los demás componentes del cuerpo social a fin de alcanzar más fácilmente los objetivos comunes a todos.

En la Unión Europea la cuestión de la centralización-descentralización se suele debatir invocando el principio de subsidiariedad, principio que por otra parte se encuentra consagrado en la Ley Fundamental de Bonn y que de ordinario se entiende que postula garantizar que los niveles superiores de gobierno sólo actúen o intervengan cuando su acción o intervención resulte ser más efectiva que la acción o intervención de un nivel inferior.⁷

Este principio, de impronta inequívocamente corporativista, propugna a su vez la responsabilidad de los colectivos de orden inferior a colaborar en el sostenimiento y consecución de los objetivos de las estructuras de orden superior, e implica la obligación para la sociedad de que, en el caso de no existir personas o grupos capaces de realizar determinadas actividades de interés público necesarias, asumirá la tarea y suplirá su falta, si bien solo transitoriamente, como una consecuencia de su obligación de promover la existencia de las personas o grupos que sean idóneos para dicha actividad.

La subsidiariedad es un principio acogido en la Unión Europea que determina que la Unión tan sólo interviene en la medida en que los objetivos pretendidos con su acción puedan alcanzarse mejor a nivel comunitario que a nivel de los Estados miembros. La idea latente a este principio no es otra sino entender que solo es preciso hacer

⁷ Johns Laughland, *“La fuente impura...”*, op. Cit., ed. Cit, trad. Cast. Cit., págs 211-212: “Subsidiariedad”.

juntos lo que no puede hacerse aisladamente o lo que se hace mejor colectiva que individualmente.⁸

La Asociación Española de Cooperación Europea en su temprana “Declaración doctrinal” de 1959 con motivo del décimo aniversario de la creación del Consejo de Europa, recuerda que el principio de subsidiariedad constituía una garantía de la autonomía de los individuos y las colectividades, e imponía la exigencia de que la sociedad tan solo asumiera las funciones que no pudieran desarrollar con eficacia las personas individuales y las colectividades.⁹

En tal sentido se llegó a decir, tras su puesta en funcionamiento, que el Comité de las Regiones consagra la institucionalización del Principio de Subsidiariedad, reclamando el propio Comité su participación en la aplicación práctica y en los mecanismos de control medio del efectivo cumplimiento del citado principio¹⁰, control que significativamente ha pasado en el reciente Tratado de Lisboa a los Parlamentos nacionales.

Pocas veces un sintagma habrá sido simultáneamente tan feliz y tan nocivo como el que caracteriza la Unión Europea como una construcción “sui generis”¹¹. En su ámbito, y tal y como anticipábamos, lo cierto es que el Comité de las Regiones, no se ha

⁸ Christian Philip y Chahira Boutayeb, voz “*Subsidiarité (Principe de)*”, en Ami Barov y Christian Philip, “*Dictionnaire Juridique des Communautés européennes*”, Presses Universitaires de France, Paris, diciembre de 1993, págs. 1023-1035.

⁹ Manuel Torres Martínez, Carlos Martínez de Campos, José Yanguas Messía, “*España ante la Unión Europea*”, Editora y distribuidora Europea, Madrid, 1959, págs. 9-10.

¹⁰ Huici Sancho L. “*El Comité de las Regiones su función en el proceso de integración europea*”. Barcelona 2003 págs. 230 ss.

¹¹ Jose María Gil-Robles, “*La evolución de los poderes en la Unión Europea*”, en “Manuel Fraga. Homenaje académico”, Fundación Cánovas del Castillo, Madrid, 1997, tomo I, págs. 689-714, la cita en página 689.

constituido en una Institución comunitaria, tal y como vienen pretendiendo determinadas propuestas vinculadas sobre todo a los Estados miembros de estructura federal, conservando aún hoy su condición originaria de órgano auxiliar de las propias Instituciones comunitarias y más concretamente de órgano auxiliar tanto del Consejo, como de la Comisión y del Parlamento Europeo, si bien se le atribuye un derecho de iniciativa en orden a la emisión de Dictámenes en todo tipo de materias. De aquí que al Comité de las Regiones no se le reconoce la condición de Institución en el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea modificado por el Tratado de Lisboa.

Cierto es que la muy temprana y recurrente pretensión del Comité de las Regiones de verse elevada al rango de Institución de la Unión Europea se ha mantenido como decimos a lo largo de los últimos años, por entenderse que el Comité dispone de la legitimidad requerida ya que sus miembros son elegidos democráticamente en el nivel local y regional¹²; pero lo que nos parece más relevante de la evolución de este órgano consultivo es que, frente a la idea originaria en orden a que el Comité de las Regiones limitara su intervención a una lista cerrada de materias, lo cierto es que con el tiempo el Comité concluyó por convertirse en un órgano de carácter consultivo dotado de una amplísima competencia a la hora de practicar su función de consejo, situación que se ha visto consolidada en el más reciente de los Tratados de la Unión.¹³

De este modo se configuró, a lo largo de las dos últimas décadas, un órgano consultivo de la Unión Europea cuya principal

¹² *El Comité de las Regiones y el futuro de la Unión Europea* (CONV 497/2003, Bruselas, 17 de enero de 2003, p. 6).

¹³ A. Feral, *“Le Comité des Régions de l’Union Européenne”*, Presses Universitaires de France, Paris, 1998.

función habría de ser la preparación y emisión de Dictámenes y de otros actos de consulta, contando para el ejercicio de estas tareas, con una legitimidad inequívoca a la hora de hacer valer sus criterios en todas los muchos y variados asuntos de que se ocupa de manera tan rigurosa como dirigente y de forma tan especialmente destacada en lo que concierne a la interpretación y aplicación del principio de Subsidiariedad, en cuya lectura y análisis se le reconoce comúnmente una competencia y especialidad indiscutidas.

Llegados a este punto importa ahora considerar la trascendencia que posee todo el proceso que se desarrolla en torno al desarrollo de la función consultiva que se atribuye al Comité de las Regiones: la elaboración de Dictámenes, su adopción y su publicación; toda vez que dichos Dictámenes y resoluciones constituyen a todas luces uno de los elementos capitales de la vida de este órgano consultivo. Es preciso tomar en cuenta que la amplitud de las materias sobre las que se pronuncia el Comité de las Regiones ha terminado condicionando en alguna medida la estructura organizativa de éste, influyendo en su estructuración y comisiones. Estructuración que pauta el “modus operandi” característico de sus actividades y determina su quehacer cotidiano al tiempo que cumple un papel fundamental en el ejercicio y desarrollo de la actividad consultiva del Comité que nos ocupa.

A tal efecto recordaremos que en la actualidad existen las siguientes seis comisiones: la Comisión de Política de Cohesión Territorial (COTER)¹⁴; la Comisión de Política Económica y Social

¹⁴ COTER - *Comisión de Política de Cohesión Territorial*: asume en 2010 como novedad las competencias de vivienda y macrorregiones, además continúa con los ámbitos de: cohesión económica, social y territorial; fondos estructurales; ordenación del territorio política urbana; transporte (incluidas las redes transeuropeas); y cooperación territorial (incluida la asociación europea de cooperación territorial – AEET -).

(ECOS)¹⁵; la Comisión de Ciudadanía, Gobernanza y asuntos institucionales y exteriores (CIVEX)¹⁶; Comisión de Recursos Naturales (NAT)¹⁷; la Comisión de Educación, Juventud, Cultura e investigación (EDUC)¹⁸ y la Comisión de Medio Ambiente, Cambio Climático y Energía (ENVE)¹⁹.

¹⁵ ECOS – *Comisión de Política Económica y Social*: asume en 2010 nuevos ámbitos competenciales como innovación y las cuestiones relativas a la OMC, además de las anteriores competencias de: empleo; política social; protección social; igualdad de oportunidades; política de empresa; competencia y fiscalidad; política económica y monetaria; y mercado interior.

¹⁶ CIVEX – *Comisión de Ciudadanía, Gobernanza y Asuntos Institucionales y Exteriores*: nueva comisión, asume en 2010 las competencias de las anteriores comisiones CONST (asuntos constitucionales, gobernanza europea y espacio de libertad, seguridad y justicia) y RELEX (relaciones exteriores y cooperación descentralizada). Incluye además un nuevo ámbito competencial, “legislar mejor” (incluida la reducción de cargas administrativas), además de las anteriores competencias de: espacio de libertad, seguridad y justicia; política de inmigración, asilo y visados; Carta de los Derechos Fundamentales de la UE; ciudadanía activa; descentralización; gobernanza aplicación del Tratado de la UE; política de vecindad, asociación oriental y política mediterránea; cooperación descentralizada para el desarrollo; y ampliación.

¹⁷ NAT – *Comisión de Recursos Naturales*: nueva comisión, asume en 2010 competencias de la anterior comisión DEVE (comisión de desarrollo sostenible), además de los nuevos ámbitos de producción alimentaria, política marítima y silvicultura. Tratará además los siguientes temas: PAC y desarrollo rural; pesca; salud pública; protección de los consumidores; protección civil; y turismo.

¹⁸ EDUC – *Comisión de Educación, Juventud, Cultura e Investigación*: mantiene el nombre de la anterior comisión y asume en 2010 las nuevas competencias de estrategia de comunicación e información de la UE y multilingüismo. Continuará trabajando en los siguientes temas: juventud; deporte; educación; aprendizaje a lo largo de la vida y formación; cultura y diversidad cultural; fomento de las lenguas minoritarias (y multilingüismo); investigación y tecnología; sociedad de la información y redes transeuropeas en materia de telecomunicaciones; comunicaciones, industria audiovisual y tecnologías de los medios de comunicación. En el actual mandato la Comunidad de Madrid participa en las Comisión de Medio Ambiente, Cambio climático y energía (ENVE) y en la Comisión de Política Económica y Social (ECOS)

¹⁹ ENVE – *Comisión de Medio Ambiente, Cambio climático y Energía*: al igual que la comisión NAT, esta comisión asume en 2010 competencias de la anterior comisión de desarrollo sostenible, además de los nuevos ámbitos competenciales de cambios climáticos, energías renovables, nuevas políticas energéticas y política espacial para el desarrollo territorial. Desarrollará también los ámbitos siguientes: medio ambiente; redes transeuropeas de energía.

Es evidente que la función principal del Comité de las Regiones no es otra que la elaboración de los proyectos de Dictamen y los informes acerca de Resoluciones que en su caso deberá adoptar la Asamblea, todo ello con vistas a garantizar el rigor de las propuestas del trabajo efectuado. La intervención del Comité es pues de naturaleza consultiva, lo que determina que en ningún caso deba paralizar-congelar el ya de por sí complejo normativo comunitario.²⁰

Los Dictámenes emitidos y el resto de decisiones adoptadas por el Comité de las Regiones se acuerdan por mayoría de sus miembros. El dictamen en ningún caso constituye una mera yuxtaposición de opiniones más o menos controvertidas sino que expresa un común denominador de los criterios y opiniones sostenidos en el ámbito del Comité de las Regiones si bien se pueden hacer constar las discrepancias de opinión sostenidas en el seno del Comité.

Expuestas estas características que califican su actividad, es obvio que a través de los referidos Dictámenes y Resoluciones se pueden constatar las posturas y actitudes que este órgano va asumiendo sobre cada uno de los asuntos de los que se ocupa. De tal manera que sus Dictámenes y resoluciones constituyen elementos que documentan principios y posiciones acerca de temas cuya relevancia resulta difícil discutir o desconocer.²¹

²⁰ J. Bourrient, *“Le Comité des Régions de l’Union européenne”*, Centre de Etudes et de Recherches Internationales et Communautaires, Aix-en-Provence, 1997; G. Desmoulin, *“Organes consultiv”* en *“Juris Classeur Europe”*, fascículo Fasc. 241, ed. Techniques, Paris, 1997, págs. 19 y ss.; J. Van Gindeerachter, *“Le rôle des régions dans la construction européenne”* en *Revue Marche Comun*, 1992, págs. 777 y ss.

²¹ Paul Amselek, *“L’évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales”* en *“R. D. P.”*, 1982, págs. 275 y ss.; Catherine Thibierge, *“Le Droit souple réflexions sur les textures du Droit”* en *“R. T. D. Civ”*, 2003, págs 599 y ss.

A este respecto cabe precisar que con la constitución del Comité de las Regiones, cuya creación responde a una iniciativa de la República Federal Alemana y del Reino de España formulada en la Conferencia Intergubernamental que abordó el estudio de aspectos políticos e institucionales del Tratado de Maastricht, se estableció la obligación jurídica de consultar a los representantes de los entes regionales y locales, siempre que se tratase de temáticas y ámbitos competenciales en los que los entes regionales y locales tuvieran responsabilidad y competencia en la ejecución de las políticas acordadas.

A su vez, la actividad consultiva del Comité conoció una extensión notable a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam (1 de mayo de 1999), momento en el que abarcaría los siguientes temas: cohesión económica y social, redes transeuropeas de infraestructura, sanidad, educación, cultura, empleo, asuntos sociales, medio ambiente, formación profesional y transportes.

En otros ámbitos que también revisten trascendencia para las regiones y ciudades, como por ejemplo el de la agricultura y el de la ordenación del territorio, se habilitó al Comité de las Regiones para que por propia iniciativa pudiera emitir los Dictámenes que estimare oportunos.

En todo caso, el Comité de las Regiones, a su vez ha articulado su actividad, tal como se pone de manifiesto en los correspondientes informes y balances de los trabajos realizados para cada período, con vistas a contribuir al perfeccionamiento del proceso de construcción europea. Así, para el período 2006 a 2010, que representa al cuarto mandato del Comité de las Regiones, se acogieron como grandes

objetivos de su actividad la promoción de la Europa política y ciudadana. Finalidad que se vinculó al compromiso del Comité de las Regiones en orden a contribuir al debate sobre el futuro de la Unión Europea, trazando a este respecto una perspectiva a medio y largo plazo del papel que en dicho horizonte debería corresponder a los entes locales y regionales en la integración europea. Al tiempo que se posiciona y postula el nuevo papel a desempeñar por el Comité con respecto a la aplicación del principio de Subsidiariedad y el acrecentamiento de la participación de los entes locales y regionales en la elaboración de la legislación europea. Todo ello con vistas a conseguir avances y mejoras en la técnica legislativa, que recuerdan a las varias veces centenaria Ciencia de la legislación en su versión más actualizada de la legística.

Un segundo aspecto al que se ha comprometido el Comité de las Regiones para el período 2006 a 2010, es el de reforzar la solidaridad territorial en la Unión. Materia en la que se incluye la cooperación territorial; cuestión que ha generado oportunas reflexiones sobre cuestiones tales como la estrategia económica, las perspectivas financieras, los servicios públicos, la constitución del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y las relaciones exteriores.²²

Un tercer campo de acción del Comité de las Regiones se centra en la consolidación de su papel político-institucional, ámbito en el que efectivamente desarrolla un importante papel tanto la propia

²² E. Fernandez Cartón y E. Díaz Canejo, “*El Comité de las Regiones en el Tribunal de la Unión Europea*”, en el volumen dirigido por Carlos Westendorp et alii, “*España y el Tribunal de la Unión Europea*”, Ed. Colex, Madrid, 1994, págs. 331 y ss.; G. B. Goletti, “*La Comunità Europea e le Regioni*” en “*R. D. E.*”, 1992, págs. 343 y ss.; Cesáreo Gutierrez Espada, “*La búsqueda por las Comunidades Autónomas de su presencia directa en y ante las Comunidades Europeas*”, en “*Gaceta jurídica de la Comunidad Europea y de la Competencia*”, 22 de octubre de 1994, págs. 169 y ss.

actividad consultiva del Comité como la participación de las Instituciones comunitarias en la misma. Sus trabajos permiten realizar la función consultiva con una mayor oportunidad y alcanzar una mayor visibilidad frente a una opinión pública más amplia que la propia del Comité, lo que permite un reconocimiento progresivo de su utilidad, reconocimiento de interés para un organismo que sin disputa se encuentra especialmente cualificado para realizar una valoración más provechosa y documentada de las proyecciones territoriales de políticas europeas.

En el primer semestre de 2010, finalizado el mandato del Presidente Luc Van Den Brande (PPE), la nueva Presidenta, Mercedes Bresso (PSE-IT) y su equipo han definido unas nuevas prioridades del Comité de las Regiones para 2010-2015 basadas en el Programa Legislativo y de Trabajo de la Comisión Europea.²³

Así se centrará en las siguientes prioridades políticas: La coyuntura institucional y política actual de la Unión Europea, especialmente a la luz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y el comienzo de los nuevos mandatos de la Comisión Europea, refrendada en febrero de 2010, y el Comité de las Regiones, cuya Presidenta Mercedes Bresso (PSE-IT) y Vicepresidente Primero, el español Ramón Luis Valcárcel Siso (PPE-ES), fueron elegidos por el Pleno del Comité de las Regiones en idénticas fechas.

Como segundo gran objetivo, pretende colocar al ciudadano como centro de la acción de gobierno de la Unión Europea, reforzando por un lado la Política de Cohesión, que con el Tratado de Lisboa se

²³ “*Prioridades del Comité de las Regiones para 2010*” basadas en el Programa legislativo y de Trabajo de la comisión, CdR 101-2010 fin

ha convertido en uno de los objetivos políticos de la unión Europea, haciendo una llamada de atención sobre el necesario análisis de la distribución de los Fondos Estructurales 2007-2013 a la luz de la crisis económica. También insiste en el refuerzo de la política de salud pública y de protección de los consumidores; y en la necesidad de reforzar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia del que daremos buena cuenta en este estudio.

Un tercer objetivo es el refuerzo de la agenda exterior de la Unión Europea. Ámbito en el que el Comité de las Regiones reclama que los entes regionales y locales jueguen un mayor protagonismo en los procesos conducentes a la incorporación a la Unión Europea de nuevos Estados miembros. A estos efectos se reitera la necesidad de que el llamado Instrumento de Ayuda a la Preadhesión (IAP) se ajuste a las necesidades de los entes regionales y locales de los países beneficiarios de la ampliación. Se insiste, además, en la necesidad de reforzar la cooperación con los representantes regionales y locales de los Balcanes occidentales y, dadas las buenas experiencias al respecto, se reitera la conveniencia de crear grupos de trabajo con Croacia y Turquía.

En el ámbito de este tercer objetivo, el Comité de las Regiones se compromete a colaborar de una manera más estrecha con la ARLEM -Asamblea Regional y Local Euromediterránea-, que integra a 84 representantes regionales y locales de la Unión Europea y de sus 16 países socios mediterráneos.

El cuarto objetivo pivota en torno al perfeccionamiento de los instrumentos de que se sirve la Unión Europea, se centra en el refuerzo de la gobernanza multinivel de modo que todos los niveles de

gobierno participen en la formulación y aplicación de las políticas y medidas comunitarias. Se insiste al respecto en la necesidad de un escrupuloso respeto a los principios de Subsidiariedad y proporcionalidad en el proceso legislativo en orden a una gobernanza multinivel democrática, extremos de los que tenemos ocasión de ocuparnos en los siguientes capítulos, al analizar dichos principios desde la perspectiva propia de la Filosofía y la Teoría del Derecho.

Hemos de considerar finalmente que el proceso surgido a partir de la Declaración de Laeken que parcialmente concluyó con el fallido intento de adoptar un Tratado constitucional para Europa, destacaría el papel reforzado para los actores regionales en los asuntos europeos, gracias fundamentalmente a la extensión de la aplicación del principio de Subsidiariedad, a las colectividades territoriales y a la potencial participación de los Parlamentos Regionales en el control político de la aplicación de este principio tal y como resultaría de la realización de un protocolo sobre Subsidiariedad, en el intento de reforzar la legitimidad democrática de la Unión.

Este planteamiento significaría, según se ha dicho²⁴, el reconocimiento de la dimensión territorial, y estas novedades se incorporarían al Tratado de Lisboa de lo que resulta no solo una mejora de la participación de las regiones en el sistema político de la Unión, sino que también potencia la función institucional del Comité de las Regiones a lo largo del proceso legislativo, reconociendo su legitimación activa para acudir directamente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea y para solicitar anulación de un acto legislativo de la UE cuando considere que viola el principio de Subsidiariedad.

²⁴ Cortes Marton J.M., “*El Tratado de Lisboa y las regiones*”, Revista de Estudios Regionales nº 86, 2009 paginas 261 y ss..

Paralelamente el Tratado de Lisboa, siguiendo la pauta establecida en la Comisión inspiradora de la reducción del fallido Tratado Constitucional, ampliaría las competencias de consulta obligatoria en el marco del procedimiento legislativo a nuevos ámbitos políticos como son la energía y el cambio climático y además genéricamente en todos aquellos ámbitos que afectasen a las comunidades y regiones²⁵, pero sin embargo y como ya hemos señalado, no se produciría la concesión de la categoría formal de Institución, al Comité de las Regiones que sigue siendo un mero órgano consultivo.

En todo caso queda clara la vinculación del Comité de las Regiones a los compromisos asumidos por la Unión Europea y concretamente al ámbito de los valores, objetivos y principios asumidos por la Unión Europea en virtud de sus Tratados.

En gran medida los valores y principios serían recogidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, documento que contiene la de derechos humanos proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000 y cuya versión adaptada de la Carta fue proclamada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, antes de la firma del Tratado de Lisboa que, una vez ratificado éste, hace la Carta legalmente vinculante para todos los países excepto Polonia y el Reino Unido.

²⁵ Ver en el Tratado de Lisboa, el Protocolo nº 1 sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea y protocolo nº 2, sobre la aplicación de los principios de Subsidiariedad y proporcionalidad.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea quedaría estructurada en dos partes: un preámbulo introductorio, y siete capítulos que recoge los 57 artículos que integran la Carta.

La Carta se divide en 7 capítulos, dedicando cada uno de ellos a un derecho civil, derecho político, derecho económico o derecho social de los cuales son titulares todos y cada uno de los ciudadanos europeos y todas las personas que viven en el territorio de la unión europea. Dichos derechos fundamentales son la dignidad, libertad, igualdad ante la ley, solidaridad, ciudadano y justicia.

La Carta refuerza la seguridad jurídica por lo que se refiere a la protección de los derechos fundamentales, protección que hasta ahora sólo se garantizaba mediante la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y el artículo 6 del Tratado Internacional de la UE

El Comité de las Regiones, que ha valorado siempre de manera muy destacada la importancia de la Carta de los Derechos Fundamentales y ha reiterado celebrar que la Carta adquiriera con el Tratado de Lisboa un valor jurídico vinculante, ha llegado a elaborar un proyecto de Dictamen de iniciativa sobre la promoción de los Derechos Fundamentales y de los derechos que emanan de la Ciudadanía Europea recordando que estos derechos deben ser reconocidos y aplicados no solo por las Instituciones y órganos de la Unión, sino también por las autoridades nacionales y los entes regionales y locales²⁶.

²⁶ 79º Pleno de 8 y 9 de octubre de 2008. Proyecto de Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones sobre el tema “Derechos de los Ciudadanos: promoción de los Derechos Fundamentales y de los Derechos que emanan de la Ciudadanía Europea”. A este respecto cabe también señalar el Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema “Instrumento Europeo para la democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) documento de estrategia 2007-2010”, en el que se señala que la

Toda esta exposición, nos conduce al objetivo propuesto a lo largo de la presente investigación que consiste en afrontar los grandes principios y fundamentos del Derecho europeo y de la propia Unión Europea desde la perspectiva privilegiada del Comité de las Regiones y siempre a la luz de las Resoluciones y Dictámenes preparados, realizados y emitidos por el citado comité.

Todo ello nos lleva a considerar la acción del Comité de las Regiones en el ámbito de algunas de las grandes materias en las que se refleja la virtualidad de la acción de la Unión con respeto a los grandes principios que pautan y articulan el sentido y las actividades de las Unión Europea: el Principio de la Subsidiariedad, el Principio-Valor Igualdad, el Principio-Valor Justicia, el Principio-Valor Solidaridad y la participación ciudadana.

Estas temáticas se abordan desde la perspectiva propia del trabajo realizado por el Comité de las Regiones. Trabajo evidentemente cercano a la actuación de las Instituciones comunitarias y concretamente de la Comisión, del Consejo y del Parlamento, puesto de manifiesto a través de las correspondientes Resoluciones y Dictámenes del Comité de las Regiones.

Tal y como imponen las prácticas en esta sede, trataré de hacer algunas precisiones de carácter metodológico. Nuestro trabajo

democracia y los derechos humanos son, ante todo, cuestiones de alcance mundial y constituyen bienes públicos, y que en muchas sociedades los entes locales, cuando se trata de llevar a la práctica estos derechos, son los responsables más próximos a las personas. Puesto que el instrumento se centra principalmente en la creación de instituciones públicas, podría prestar más atención a las instituciones locales y regionales. Comité de las Regiones 75º Pleno de 18 y 19 de junio de 2008 RELEX –IV-011.

representa el resultado final de un arduo y largo proceso de investigación, a partir, como resulta evidente, del marco social, cultural, legal, institucional y tecno-científico en que se produce la acción de la Unión Europea. Todo ello se inscribe en una reflexividad filosófica acerca del actual contexto de la dualidad entre el derecho y la justicia, dualidad que ha dado lugar tanto a la subordinación del derecho a la justicia, que es un fin ideal afirmado a través de la movilización subjetiva de los valores; como de la subordinación de la justicia al derecho.²⁷

La presente investigación surge de nuestro conocimiento propiamente documentado siendo la actividad del Comité de las Regiones singularmente, el análisis de sus Resoluciones y Dictámenes, la base fundamental en la planificación del presente trabajo de investigación.

Este hecho viene facilitado por mi propia actividad profesional que me ha permitido en los últimos años participar en la actividad de este órgano de la Unión a través de la correspondiente representación otorgada a la Comunidad de Madrid, y por ello he ido articulando una serie de grandes cuestiones que complementadas con las correspondientes referencias bibliográficas me han permitido acercarme a las problemáticas concretas que pretendo desarrollar, constituyendo éstas el objetivo de mi trabajo.

Siguiendo un procedimiento jurídico, planteo la problemática completa desde los fundamentos ideológicos de cada una de los grandes principios para contemplar la acción concreta realizada por

²⁷ Dominique Terré, *“Les questions morales du droit”*, Presses Universitaires de France, Paris, 2007.

cada una de las Instituciones que nos lleva a la toma de posición del Comité de las Regiones, manifiesta en las correspondientes Resoluciones, Dictámenes y Actas.

Ello permite entender el posicionamiento del Comité de las Regiones y su voluntad de contribuir a la formación y desarrollo del proceso de integración europea mostrando su orientación en cada uno de los temas más significativos, y aportar su posicionamiento para articular dichos principios como pilares básicos de la acción comunitaria.

Debo agradecer a quienes me han ayudado a sistematizar el presente trabajo personaliza dicha ayuda en mi maestro y Director de Tesis del Profesor don José Iturmendi Morales, quien me acogió bajo su tutela académica para que pudieran realizar desde mi experiencia profesional y personal la correspondiente tarea de poner de manifiesto los fundamentos y valores filosóficos y jurídicos que principalmente se encuentran en la actuación de este importante instrumento institucional al servicio de la Unión Europea.

CAPÍTULO 1. GÉNESIS Y DESARROLLO JURÍDICO-POLÍTICO DEL COMITÉ DE LAS REGIONES DE LA UNIÓN EUROPEA.

1.1. Origen y desarrollo del órgano

Con la reestructuración de la política regional europea en 1988 se inicia lo que para muchos ha constituido una apertura de la Comunidad hacia el hecho regional y local. A este respecto se suele invocar la Decisión de la Comisión de 20 de junio de 1988 mediante la que se crea el Consejo Consultivo de las Colectividades Locales y Regionales como la primera plasmación orgánica de la nueva realidad regional.

Constituye un lugar común presentar al Comité de las Regiones como el más reciente de los órganos de asistencia al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, como un órgano con funciones consultivas. La regulación de este Comité se encuentra en los artículos 305 a 307 del TFUE²⁸. Se trataría así de un órgano constituido en el ámbito de la Unión Europea al haber sido constituido como tal en el artículo 300.1 del Tratado de la Unión suscrito en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y cuya entrada en vigor se produciría el 1 de noviembre de 1993.

Este organismo responde, se justifica y asienta en la existencia de múltiples entes regionales y locales en el ámbito de la Unión

²⁸ Fernando Díez Moreno, “*Manual de Derecho de la Unión Europea*”, 5ª edición revisada, puesta al día y adaptada al Tratado de Lisboa, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009, págs. 280-282.

Europea. Mediante la creación del mismo se reconoce la existencia de niveles regionales y locales de gobierno y se trata de comprometer y asociar dichos entes a las tareas comunitarias habida cuenta de las funciones que en muchos campos desempeñan tales autoridades.

Las Comunidades Europeas se constituyeron como una unión de Estados y se contemplaron en los Tratados fundacionales la configuración de dichos Estados en su perspectiva territorial subestatales, es decir, en sus entes regionales y locales a los que sólo se hizo referencia en atención a su constitución como espacios geográficos o por consideraciones de índole económica.

Sin embargo, la realidad constituida por las entidades regionales y locales, iría produciendo por sí misma sus propias articulaciones representativas. En 1913 se había constituido la Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales, agrupación que sirvió de plataforma para la creación del Consejo de Municipios de Europa en 1951, al que más tarde se pretende incorporar una representación del nivel regional.

Por su parte, el Consejo de Europa, creado en 1949, institucionalizaría las regiones y las entidades locales concibiendo el diálogo con los representantes locales y regionales como un instrumento útil para favorecer la salvaguardia de la libertad política de los europeos y avanzar en el progreso económico y social de los Estados. De este modo, crearía en 1957 un órgano representativo de entes locales y regionales: la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales (CPPLR) que lograría importantes logros, entre otros la realización de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985.

Tal como hemos señalado, los Tratados Fundacionales de las comunidades europeas no recogen una institución representativa, pero sí evidentemente atienden al fenómeno regional y así lo hace el primero de los tratados, el de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, CECA, que aludía a las regiones mineras y a la creación de un fondo de inversión con vistas al desarrollo de las regiones menos favorecidas de los Estados participantes.

Estas primeras referencias serían desarrolladas en mayor medida por el Tratado de la Comunidad Económica Europea (1957), TCE, en donde ya son numerosas las referencias al hecho regional.²⁹

En este sentido puede decirse que en la década de los 50 no existía una auténtica política regional comunitaria sino más bien una

²⁹ “En el Preámbulo del Tratado se hace referencia a la preocupación por reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas; — en la letra a) del art. 39.2 (hoy art. 33) se establece que las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas deberán ser tenidas en cuenta en la elaboración de la política agrícola común;— en la letra c) del apartado 2º del art. 92 (hoy art. 87) se consideraban compatibles con el mercado común las ayudas concedidas con el objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la RFA, afectadas por la división de Alemania;— en la letra a) del apartado 3.º del mismo art. 92 (hoy art. 87) se establece que podrán considerarse compatibles con el mercado común las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo;— en el art. 130 (hoy art. 267) se fijaba como misión del Banco Europeo de Inversiones facilitar la financiación, en todos los sectores de la economía, de proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas. En el art. 75.3 (hoy art. 71.2), relativo a la política de transportes, el hecho regional tenía también alguna incidencia en el procedimiento decisorio comunitario al exigir, como excepción a la decisión del Consejo por mayoría cualificada, la unanimidad para la adopción de las disposiciones relativas a los principios del régimen de transportes cuya aplicación pudiera afectar gravemente al nivel de vida y empleo en algunas regiones.” Mariano Bacigalupo Saggese en “Las regiones en la Unión Europea”, Revista de Derecho de la Unión Europea, nº 1 – 2º semestre 2001.

inicial declaración de intenciones por parte de los Estados Miembros de aunar esfuerzos y contribuir a un equilibrio económico y estable de la Comunidad, eliminando o reduciendo las disparidades existentes entre los diversos países miembros y, a su vez, dentro de un mismo país, entre las diferentes regiones que lo componen. La ausencia de una política regional comunitaria no impidió a las autoridades comunitarias la realización de una serie de actuaciones concretas en materia regional durante la década de los 60, época en la tuvieron lugar diversos esbozos de la futura política regional comunitaria, concretados en la Conferencia de Bruselas de 1961 sobre Economías Regionales, en la Resolución del Parlamento Europeo de 26 de enero de 1964 y en la Comunicación de la Comisión sobre política regional de la CEE, de mayo de 1965, que desemboca en la creación de la Dirección General de Política Regional (DG XVI), aspectos parciales del Fenómeno Regional que supusieron los pilares de la política regional comunitaria que va a surgir a partir de los años 70.

Por su parte, la Asamblea Parlamentaria Europea –la Asamblea de las Comunidades- propondría el 9 de mayo de 1960 la creación de un Comité Consultivo de las economías regionales.³⁰

Por todo ello cabe manifestar, con Laura Huici Sancho, que los entes regionales y locales eran los grandes ausentes de la política regional comunitaria³¹, poniendo como ejemplo como la opinión del Parlamento Europeo, que vinculaba la eficacia de la Política Regional

³⁰ *Rapport sur les problèmes de la politique regionale et les voies et moyens á mettre en oeuvre pour la réalisation d'Aune telle politique dans la Communauté des Six*, Document de séance no 14, de 9 de mayo de 1960.

³¹ Laura Huici Sancho, “El Comité de las Regiones: su función en el proceso de la Integración Europea”. Universidad de Barcelona,. 2003. pp. 26-27.

a su elaboración de común acuerdo por los tres niveles de gobierno: Europeo, Nacional y Regional, sería matizado por los Estados que tendrían reservas entendiendo que sólo sería aceptable una Política Regional Comunitaria si se respetaba el papel principal de los respectivos gobiernos. La propuesta de Decisión de incorporar la cooperación de los entes regionales o locales a nivel comunitario, sería rechazada.

En todo caso, podemos anticipar que la Política Regional de la Unión Europea sería el resultado de un proceso que madura en 1986 cuando el Acta Única Europea introdujo el objetivo de la cohesión económica y social y finalmente, en el Tratado de Maastricht (1992) que incorporó esa política al Tratado CE (artículos 158 a 162).

Siguiendo con esta consideración cronológica, cabe considerar que sería a partir de los años 70 cuando van a tener lugar una serie de circunstancias político-sociales y económicas que van a marcar las líneas directrices de la política regional comunitaria.

Sería la Cumbre de París de 1972 la que fijaría las grandes orientaciones de actividad regional comunitaria. En esta Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, que precede a la creación de los Consejos Europeos, se invitaba a las Instituciones comunitarias a crear un “Fondo de Desarrollo Regional”, que sería la base de la acción regional comunitaria, produciéndose asimismo la elaboración del “Informe Thompson” (1973), en el que se describía la situación regional del momento y las posibles soluciones para subsanar los desequilibrios existentes,

Pero sobretodo sería decisiva la creación en 1975 sería decisiva la creación del Comité de Política Regional (CPR) y el Fondo de Desarrollo Regional (FEDER) que sufriría diversas reformas posteriores.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) se constituye como un instrumento financiero de la Comisión Europea cuya finalidad es la ayuda para el desarrollo económico de las regiones deprimidas de la Unión Europea. Tales fondos son subvenciones a fondo perdido, siendo gestionados directamente por las administraciones públicas (central, autonómica y local) teniendo cada una de ellas un cupo de fondos asignado a priori para realizar proyectos en la zona.

El FEDER conformaría la partida más grande dentro del presupuesto de la UE, afectando a áreas de desarrollo como los transportes, las tecnología de la comunicación, la energía, el medio ambiente, la investigación y la innovación, las infraestructuras sociales, la formación, la rehabilitación urbana y la reconversión industrial, el desarrollo rural, la pesca, e incluso el turismo y la cultura.³²

Estos fondos estructurales europeos habrían surgido en 1975 con el objetivo de “corregir los principales desequilibrios regionales de la Comunidad y especialmente los que son consecuencia de una estructura preponderantemente agraria, de los cambios industriales y

³² A. Casanovas, “*El régimen jurídico del FEDER*”, RIE Vol 11, nº3, 1984. J. M. Sobrino Heredia, “Participación de las regiones en la Política Regional Europea”, en Noticias/CEE nº38, marzo 1988, p. 129.

del subempleo estructural”. En posteriores reformas se adaptaría el FEDER hasta que en 1987, la Comisión establecería una tipología regional para Europa, en base a la utilización de diversas variables dando como resultado una clasificación de seis tipos de regiones problemáticas.

Estas regiones se subdividen en Regiones con niveles bajos de renta, productividad y empleo; Regiones industriales en proceso de decadencia.; Regiones cuyo porcentaje de empleo en el sector primario es superior en un 50% de la media de los países comunitarios; Regiones urbanas deterioradas con problemas de congestión, niveles de desempleo elevados y de renta inferior a la media europea; Regiones de difícil accesibilidad, como factor que condiciona el desarrollo, y de relativo aislamiento en relación a los mercados y de proveedores y Regiones periféricas dentro de sus países y en zonas de transición y por lo general poco desarrolladas.

El Comité de Política Regional (CPR), según la Decisión 75/83 quedaría formado por dos representantes de cada Estado Miembro y presidido por un representante de la Comisión. La Comisión había de consultar al Comité FEDER en todos los supuestos establecidos en el Reglamento 724/75 del Consejo de 18 de marzo de 1975, siendo el control sobre la correcta utilización de la ayuda realizada a través los Estados Miembros. Como afirma A. Casanovas *“la Región, de forma individual, sólo tiene reconocida la posibilidad de mantener ‘contactos informales’ con la Comisión”*³³.

³³ A. Casanovas, *“El régimen jurídico del FEDER”*, RIE Vol 11, nº3, 1984.

El FEDER sería objeto de una nueva y profunda reforma en 1984 que supondría, por tanto, un cambio significativo para la consideración de los entes locales y regionales al exigir el nuevo Reglamento que los Estados Miembros reconocieran un cierto protagonismo a los entes regionales y locales con respecto a la coordinación transfronteriza del desarrollo regional, la elaboración de los programas de desarrollo regional y de los programas nacionales de interés comunitario.³⁴

Por otra parte, el Comité de Política Regional, sería reemplazado en 1988 por el Comité para el Desarrollo y Reconversión con idénticas competencias al Comité de Política Regional, siendo sus miembros también elegidos por los Estados Miembros, aunque tanto Alemania como Bélgica contribuyeron con representantes de los Länder y de las Regiones.

Fue entonces cuando se produjo el comienzo del camino hacia la creación de un órgano comunitario de representación regional, surgido como señala Manuel Pérez González³⁵ bajo la presión de las propias regiones a través de asociaciones de alcance europeo como la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) o el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CCRE) que conduciría a la creación oficial de un Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales (CCERL) por decisión de la Comisión de 20 de junio de 1988.

³⁴ J. Elizalde, *“La reforma del FEDER: principios de una auténtica política regional comunitaria”* RIE, Vol. 12 nº1, 1985.

³⁵ Manuel Pérez González, *“Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de Integración Europea”* Revista de Instituciones Europeas. Volumen: 21, 1, enero-abril de 1994.

Antecede a esta creación una Resolución del Parlamento Europeo del 13 de abril de 1984 en la que esta Institución recogía los puntos 17 y 18 de la primera conferencia Parlamento Europeo – Regiones, entendiendo por tanto la utilidad del diálogo institucional con las regiones.

En este órgano, formado por 42 miembros y adjunto a la Comisión, se crearían dos secciones integradas respectivamente por representantes de los entes regionales y por representantes de los entes locales, pudiendo la Comisión consultar a dicho Consejo consultivo. El estatus de dicho Consejo era modesto y con competencias escasas siendo la consulta limitada al ámbito de la política regional.

El carácter subordinado de la nueva Institución y su integración junto a los entes locales, motivó que las regiones quisieran ir más lejos, pero sobretudo, aquellos países con una articulación federal importante como es el caso de Alemania. Fue la Conferencia de Presidentes de Gobierno de los Länder de octubre de 1989 el punto de partida para la constitución de un grupo de trabajo para elaborar un informe sobre la forma institucional que posibilitara la participación de los entes regionales de los Estados en el proceso de decisión de las Comunidades Europeas.

La propuesta contemplaba la participación de las regiones a través de dos órganos: un consejo regional de carácter consultivo con competencias reforzadas emitiendo informes preceptivos sobre todos los proyectos de la comunidad que afectasen a sus derechos o intereses y la creación posterior de una cámara regional a modo de

tercera cámara con rango de Institución. En junio de 1990 se celebraba una nueva Conferencia de Presidentes de Gobierno de los Länder que apoyaba aquella propuesta³⁶.

Una Resolución de 6 de diciembre de 1990 aprobada por la Asamblea General de la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) sugería de nuevo la creación de un Consejo Consultivo de las Regiones con estatuto independiente. Dicho Consejo estaría formado por las entidades regionales de los Estados Miembros estableciéndose un total de 152 votos cuyo reparto sería ponderado.

Paralelamente el Gobierno de la República Federal Alemana presentaría en septiembre de 1990 una propuesta para la creación de un órgano representativo de los intereses regionales de la Comunidad, que según I. Sánchez Amor guardaría semejanza con la propuesta referida de la Asamblea de las Regiones³⁷.

Los gobiernos irían aceptando aquella iniciativa de crear institucionalmente un órgano representativo de las regiones y por tanto la idea maduraría en los Consejos y, singularmente, en los Consejos Europeos, recogándose la idea de crear una Institución que representase a los intereses regionales y locales en el Consejo Europeo de Roma de 14 y 15 de diciembre de 1990.

³⁶ Mariano Bacigalupo Saggese en *“Las regiones en la Unión Europea”*, Revista de Derecho de la Unión Europea, nº 1 – 2º semestre 2001 pp. 68-69.

³⁷ I. Sánchez Amor, *“La participación regional en las Instituciones europeas. La creación del Comité de las Regiones”*, Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas, 1991, Barcelona.

Hemos de considerar asimismo que la creación de un órgano de política regional estaría claramente vinculado al peso de la Política Regional y al importante peso que tendría la Política de Cohesión.

Con toda esta serie de antecedentes con respecto al Comité de las Regiones daría comienzo la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política prevista para la realización del nuevo Tratado que acabaría siendo el Tratado de la Unión Europea, en la que algunos Estados tenían clara la creación de un órgano de representación de las regiones dentro de la ahora creada Unión Europea.

Existieron algunas cuestiones que fueron objeto de debate y discusión por los representantes de los Estados Miembros y de las Instituciones comunitarias sobre la composición de este órgano auxiliar de la Unión Europea y otros aspectos formales que constituyen su funcionamiento.

La composición fue uno de los temas más polémicos a la hora de crear el Comité de las Regiones debido a la tensión que existía entre las diferentes propuestas presentadas que otorgarían a las regiones unos estatus independientes. Otra cuestión relevante fue el debate que se originó en relación a la situación institucional que el Comité de las Regiones ocuparía en el organigrama estructural de la Unión Europea, estableciéndose las diferentes posturas doctrinales en las que por un lado unos preferirían que el Comité de las Regiones tuviera el carácter de órgano mientras que otros preferían que este órgano auxiliar gozara del rango de Institución comunitaria.

En tercer lugar, no podemos obviar el ámbito competencial del Comité de las Regiones, tema especialmente relevante en cuanto a su configuración como órgano consultivo, que contribuiría a la construcción y progreso de la Unión Europea mediante sus aportaciones consultivas en forma de Dictámenes, Resoluciones o Actas.

Básicamente la acción del Comité de las Regiones ocupa una posición activa dentro de aquellas cuestiones que son de interés regional y local. En este campo, como mencionamos anteriormente, el Comité de las Regiones ha sido legitimado jurídicamente por los Tratados y el Ordenamiento Jurídico Comunitario para ejercer su derecho a realizar Dictámenes y aportar propuestas normativas de propia iniciativa siempre y cuando estuviera amparado por las normas comunitarias, respetando el Principio de Legalidad y lo considerase conveniente para los intereses comunitarios y de las entidades regionales y locales.

En la referida Conferencia Intergubernamental se concluyó la necesidad de debatir la configuración del Comité de las Regiones como en relación a su composición, organización y funcionamiento, derivándose varias opciones objeto de debate en dicha Conferencia sobre el modelo a seguir en el establecimiento de los principios y valores que impregnan la creación de este órgano auxiliar entre los que se puede destacar su vinculación al Comité Económico y Social, su subordinación a la Comisión Europea y, finalmente, su creación y desarrollo organizativo como un órgano autónomo y totalmente independiente respecto a los Estados Miembros.

En consecuencia, tras largas negociaciones realizadas por los órganos representativos de los intereses regionales, locales, nacionales y comunitarios, tuvo lugar la firme voluntad de crear en el Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht, el Comité de las Regiones como órgano que se vinculó estrechamente con la necesidad de respetar el Principio de Subsidiariedad, puesto que este principio es el rector del ejercicio de las competencias compartidas entre la Comunidad y los Estados Miembros.

De este modo, según el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, el Comité de las Regiones junto con el Comité Económico y Social se encargarían de apoyar, mediante las funciones consultivas, la actuación desempeñada en el ámbito comunitario tanto por el Consejo como la Comisión Europea.

Debido al paralelismo del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones y los puntos de conexión existentes entre ambos órganos, se observa, según señala M. Pérez González³⁸, que *“la sombra del Comité Económico y Social, se había seguido proyectando sobre el debate en torno al futuro órgano regional incluso una vez abandonada la idea de hacer de éste una sección o dependencia suya, siendo consecuencia de ello, por una parte, la práctica equiparación en el T.C.E., mutatis mutandis, de las disposiciones reguladoras de uno y otro órgano (capítulos 3 y 4 del Título I dentro de la quinta Parte del Tratado), y por otra parte, la decisión, concretada en un Protocolo ad hoc añadido por el T.U.E., de incorporar al T.C.E. una*

³⁸ M. Pérez González, “Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción de la Unión Europea”, Revista de Instituciones Europeas, Volumen: 21, 1, enero-abril de 1994 pp. 31-60.

disposición según la cual el C.E.S. y el Comité de las Regiones dispondrán de una estructura organizativa común”.

Además, dicho autor apunta el hecho de que Parlamento Europeo, en su resolución de 23 de abril de 1993, manifestaba su preocupación sobre las opiniones manifestadas por algunos ejecutivos que, al parecer, consideraban al Comité de las Regiones como un simple anexo del Comité Económico y Social y a sus miembros como funcionarios a su servicio en la situación administrativa de la comisión de servicios. El Parlamento Europeo manifestaba que el Comité de las Regiones habría de comprenderse como un importante elemento en la descentralización y regionalización así como una mayor eficacia en la participación de los poderes regionales y locales, mitigando el déficit democrático y configurándose como un elemento fundamental de la Unión.

Centrándonos en los aspectos organizativos y a pesar de que no se haga una diferenciación precisa y expresa sobre lo que se entiende por entes regionales y locales, en el Tratado se prevé que el Comité de las Regiones cuente con 189 miembros, cifra que evidentemente aumentaría tras la adhesión de nuevos Estados a la Unión Europea con las sucesivas ampliaciones.

Además, se estipula en el referido Tratado que el Comité de las Regiones elegirá entre sus miembros al Presidente y la Mesa, por un período de cuatro años, teniendo la facultad de convocar este órgano auxiliar, su Presidente, ya sea a iniciativa del Consejo o de la Comisión, o bien por su propia iniciativa.

Finalmente, a pesar de que no se haga una mención expresa en el Tratado sobre la relación que vincula al Comité de las Regiones con el cumplimiento del Principio de Subsidiariedad, a efectos prácticos, el Comité de las Regiones tiene la potestad de elaborar Dictámenes por su propia iniciativa y de poder manifestar su opinión haciendo las interpretaciones necesarias sobre la aplicación del Principio de Subsidiariedad.

El siguiente paso relevante en la evolución jurídico-normativa del proceso de integración europea, lo encontramos en el Tratado de Ámsterdam, aprobado por el Consejo de la Unión Europea de Ámsterdam (16 y 17 de junio de 1997) y firmado el 2 de octubre de 1997, que apenas introdujo modificaciones importantes respecto del Comité de las Regiones.

No obstante en rasgos generales es preciso destacar que el Tratado de Ámsterdam asignó cinco nuevos ámbitos competenciales que requerían consulta obligatoria al Comité de las Regiones, que serían los Transportes, Política Social, Empleo, Formación Profesional y el Medio Ambiente. Junto a este mecanismo de consulta obligatoria, el Tratado autoriza al Parlamento, la Comisión y el Consejo a solicitar consultas al Comité de las Regiones, teniendo éste último además la facultad de emitir por iniciativa propia Dictámenes.

Asimismo el Tratado de Ámsterdam atribuye al Comité de las Regiones la posibilidad de elaborar su propio reglamento interno, reconociendo su autonomía necesaria para ejercer sus funciones organizativas, económico-financieras y presupuestarias respecto del Comité Económico y Social.

Por su parte el Comité de las Regiones valoró positivamente las reformas introducidas por el Tratado de Ámsterdam, afirmando que suponen un homenaje a su labor y la toma de conciencia de que en base al Principio de Descentralización Administrativa, la Unión Europea debe aproximarse a los ciudadanos a la hora de implementar sus políticas públicas y en su toma de decisiones.

No obstante cabe señalar que las reformas introducidas por el Tratado de Ámsterdam en lo relativo al Comité de las Regiones no contemplaron la posibilidad de reconocer el derecho al Comité de recurso ante el Tribunal de Justicia para la defensa de sus competencias, quedando así el monopolio de la legitimación activa en las Instituciones comunitarias.

El Comité de las Regiones es un órgano que goza de la legitimidad jurídica necesaria para poder ejercer la tutela judicial en el sentido de que hubo varias propuestas que se debatieron en el pasado sobre la posibilidad de permitir a este órgano auxiliar la facultad de garantizar el Principio de Subsidiariedad en base al acceso jurisdiccional mencionado con anterioridad.

El Comité de las Regiones y los respectivos entes locales y regionales tienen cabida en el proceso de control previo del efectivo respeto y cumplimiento del Principio de Subsidiariedad, al igual que en los respectivos procedimientos de control jurisdiccional garantes del respeto del mencionado principio.

El Tratado de Niza, acordado por el Consejo Europeo de 7 y 9 de diciembre de 2000 y firmado el 26 de febrero de 2001, cuya principal novedad se centró en adaptar las Instituciones comunitarias a la adhesión de 10 nuevos Estados a la Unión Europea, tuvo una mínima repercusión en cuanto a las reformas perpetradas en relación al Comité de las Regiones, ámbito en el que predominaba la escasez de preceptos normativos y abundaba la incertidumbre e interrogantes sobre el futuro a corto plazo de este órgano.

Las reformas que se introdujeron en el artículo 263 del Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas, no han sido de gran calado, centradas básicamente en tres grandes temas.

En primer lugar, los representantes en el Comité de las Regiones han de ser titulares de un mandato electoral en un ente electoral regional o local, o que ostenten responsabilidad política ante una Asamblea elegida, plasmándose de una vez por todas la voluntad del Comité de las Regiones de que sus miembros hubieran sido elegidos democráticamente en las respectivas entidades locales o regionales, o que fueran políticamente responsables ante una Asamblea elegida por sufragio universal.

En segundo término, en principio el número de integrantes del Comité de las Regiones no debe superar los 350, siendo en total 344 representantes de los respectivos entes locales y regionales, número suficiente que garantice la plena representación de los mencionados entes de la Unión Europea.

Finalmente, el procedimiento para la designación de los miembros establece que *“el Consejo, por mayoría cualificada, adoptará la lista de miembros y suplentes establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro. El mandato de los miembros del Comité concluirá automáticamente y serán sustituidos para el período restante de dicho mandato según el mismo procedimiento”*, estableciendo de este modo un nombramiento obtenido en base a una mayoría cualificada del Consejo y no por unanimidad.

El Tratado de Lisboa, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 y que ha entrado en vigor el 1 de diciembre de 2009, ha venido a reforzar el papel de los entes regionales y locales en las cuestiones comunitarias en virtud del Principio de Subsidiariedad que fomenta una participación mayor de las entidades subestatales y que al mismo tiempo permite que los parlamentos regionales tengan una participación aún más activa en el control político o, a priori, de la aplicación del Principio de Subsidiariedad.

En primer lugar, podemos mencionar algunos artículos que versan sobre la actuación de las regiones y el Comité de las Regiones, como pueden ser el artículo 3.3 del vigente Tratado de la Unión Europea la constitución como objetivo de la Unión la promoción de la cohesión territorial y el respeto de la diversidad cultural y lingüística.

También se garantiza el respeto de la autonomía tanto regional como local en el vigente artículo 4.2 del Tratado de la Unión Europea, se posibilita la participación de un Ministro regional en el Consejo en virtud del artículo 16.2 del Tratado de la Unión Europea, y entre otras

cuestiones, se plasma expresamente la necesidad de garantizar el pleno respeto al Principio de Subsidiariedad que tiene su amparo normativo tanto en el artículo 5.3 del Tratado de la Unión Europea como en los Protocolos sobre los parlamentos nacionales³⁹ y en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de Subsidiariedad y proporcionalidad.⁴⁰

Con el vigente Tratado de Lisboa, los municipios y regiones aumentan su participación y presencia no solamente en el entramado político europeo e institucional, sino también a la hora de participar en el proceso de elaboración normativa.

Paralelamente a la evolución de la Unión Europea, el Comité de las Regiones ha continuado manifestando sus opiniones sobre las diferentes disciplinas comunitarias, lo que ha sido posible gracias a la mejora sufrida en su régimen jurídico mediante el fortalecimiento de sus competencias y facultades que en estos años le ha ido atribuyendo las diferentes reformas de los Tratados.

No ve satisfecha en este Tratado el Comité de las Regiones su demanda de configuración como Institución propia sino que su naturaleza sigue siendo la de órgano consultivo. En cuanto al aumento de sus atribuciones competenciales, se puede señalar el reconocimiento de la posibilidad de ejercer su legitimación activa para poder acudir directamente ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, tanto para instar la anulación de un acto legislativo cuando

³⁹ *Protocolo (Nº1) sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea*, Diario Oficial de la Unión Europea, C 83/203, 20.03.2010

⁴⁰ *Protocolo (Nº2) sobre la aplicación de los principios de Subsidiariedad y proporcionalidad*, Diario Oficial de la Unión Europea, C 83/206, 20.03.2010.

este viole el principio de Subsidiariedad, como para tratar de salvaguardar las prerrogativas que el Ordenamiento Jurídico comunitario le ha atribuido.

Otra novedad consiste en la posibilidad de ejercer la consulta obligatoria en el marco del procedimiento legislativo en nuevos marcos competenciales, como son el Cambio Climático y la Energía.

En relación al Parlamento Europeo, esta Institución comunitaria está legitimada para consultar al Comité de las Regiones cuando lo estime oportuno sobre todas aquellas cuestiones que se relacionen con la cooperación transfronteriza.

En relación al mandato de los representantes de las regiones y entes locales que se incorporan al seno del Comité de las Regiones, se observa en el vigente Tratado de Lisboa un aumento de cuatro a cinco años en la duración de su mandato⁴¹, ampliándose del mismo modo la duración del cargo de Presidente del Comité de las Regiones a dos años y medio.⁴²

1.2. La naturaleza jurídica del Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones se constituye un órgano de consulta que se creó en el año 1992, y que finalmente entro en funcionamiento

⁴¹ Art. 302.1. *del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*: “Los miembros del Comité serán nombrados para un período de cinco años. El Consejo adoptará la lista de miembros establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro. El mandato de los miembros del Comité será renovable.”

⁴² Art. 306. *del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*: “El Comité de las Regiones designará de entre sus miembros al Presidente y a la Mesa, por un período de dos años y medio.”

entró a partir de 1994, integrándose por los distintos representantes de las entidades locales y regionales de la Unión Europea, apoyando en cuestiones técnicas y consultivas a las Instituciones de la Unión Europea, y en concreto encargándose de dar una visión certera de la actualidad social, política económica y jurídica comunitaria, mediante la manifestación a nivel europeo de los intereses regionales, emitiendo Dictámenes sobre las propuestas de la Comisión Europea, representando a las autoridades públicas regionales y locales o adoptando Dictámenes que tendrán como destinatarios a la Comisión Europea, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo.

Parece conveniente atender ahora a la naturaleza jurídica del Comité de las Regiones, y sobre los aspectos que su organización y a los funcionamiento pueden tener en el aparato normativo de la Unión Europea, lo que será de especial relevancia para poder interpretar mejor el cometido del Comité de las Regiones a la hora de asesorar y dar su opinión a las Instituciones comunitarias.

De este modo, podemos afirmar que el Comité de las Regiones ha de identificarse como un órgano de una organización internacional, es decir de la Unión Europea, contribuyendo con sus aportaciones consultivas a su progreso económico, social y político, y a la progresiva implantación y desarrollo de la unión económica y monetaria, y de la unión política europea.

Se trata de un órgano que se creó con la aprobación del Tratado de la Unión Europea, como consecuencia de la elaboración de un acto derivado, y no de un acto originario, y se ha constituido por voluntad

expresa de los legisladores europeos, como un órgano y no como una institución comunitaria.

La peculiaridad jurídica del Comité de las Regiones reside en que no se integrará por representantes intergubernamentales, ni agentes de las Instituciones comunitarias, sino más bien por los representantes de las diferentes regiones y entidades locales de la Unión Europea, los cuales han de desempeñar su cometido con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad, desprendiéndose de este órgano tal y como afirma J.M. Sobrino al manifestar que “aunque las regiones expresen una representatividad de base territorial, que como sucede con el Parlamento Europeo, tiene una naturaleza política, por el contrario el Comité de las Regiones tendrá una naturaleza más técnica que política, siguiendo las pautas fijadas del mismo modo en el Comité Económico y Social.”⁴³

De este modo el Comité de las Regiones se constituye como también ha sido definido como un órgano plenario, en virtud del cual estarán representados todos los países miembros en este órgano, llevándose a cabo tal participación en base a la dimensión de la población de las regiones y entidades locales, y otras circunstancias políticas a tener en cuenta⁴⁴.

Actualmente el Comité de las Regiones se compone en virtud del Tratado de Lisboa de 344 miembros que representarán a las diferentes regiones y entidades locales, oscilando desde un máximo de

⁴³ Sobrino Heredia, J.M., “*Principio de Subsidiariedad y participación de los entes locales y regionales en la Unión Europea*”. Noticias Unión Europea nº 145 (1997.).

⁴⁴ Rodríguez-Arana Muñoz, J. “*La participación de las organizaciones públicas*”. pp.137

24 representantes procedentes de Francia, Alemania, Italia o Reino Unido, hasta los 5 de Malta, sin olvidarnos de los 21 que corresponderán a España, de los cuales 17 representarán a cada una de las Comunidades Autónomas, y los 4 restantes representarán del mismo modo a las entidades locales.

De este modo Comité de las Regiones ese constituye como un órgano consultivo, que asiste junto al Comité económico y social al Consejo de la Comisión Europea, y que se crea para permitir la participación de los entes locales y regionales en el proceso de integración europea, teniendo un como objetivo el intentar influir en las políticas comunitarias⁴⁵.

Ha quedado patente en el Tratado de Lisboa que el Comité de las Regiones no se considera una institución, como lo son entre otras el Parlamento Europeo, la Comisión o el Consejo, mientras que se ha definido como un órgano, a pesar de las constantes reivindicaciones planteadas a lo largo de los años por el Comité de las Regiones para que le otorgaran la condición de institución comunitaria, y no un mero órgano auxiliar consultivo.

De este modo, si finalmente se decide atribuir el carácter de Institución al Comité de las Regiones, al mismo tiempo se la estaría otorgando el reconocimiento jurídico como la Institución, que por supuesto debería suponer un cambio en sus aspectos más esenciales sobre el alcance y la naturaleza de sus competencias, señalando E. González Sánchez que “dependiendo de muy diversos factores el nuevo órgano podría llegar a tener una influencia notablemente

⁴⁵ Punto III.1.1 del documento R/CDR 316/1998 rev. 1 pt.11.

superior a la que se desprende de dichas facultades y al actual del Comité Económico y Social”⁴⁶.

Se pueden plantear dudas sobre la participación del Comité de las Regiones como un pleno sujeto de derecho, debido a que según los Tratados no se le atribuyó el derecho de legitimación activa y pasiva ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, a la hora de poder interponer el recurso de anulación, el recurso por omisión, o la mera participación como parte interesada ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Según parte de la doctrina, al no existir apenas diferencias entre el régimen jurídico y los efectos que puede suponer las actuaciones tanto de las Instituciones como de los órganos comunitarios, tampoco deberían existir desequilibrios sobre el derecho de legitimación activa y pasiva ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por lo que se debería atribuir al Comité de las Regiones una participación más activa como parte en los procesos judiciales ante el Tribunal de Justicia.

La legitimación básica del Comité de las Regiones se basa en que este órgano auxiliar se creó para poder suplir la ausencia en los Tratados de todas las referencias sobre los entes regionales y locales, como sujetos y tienen unos intereses propios y quieren ser representados en el ámbito comunitario, permitiendo de este modo el Comité de las Regiones que los intereses de las entidades regionales y locales de los Estados Miembros se tengan en cuenta, contribuyendo

⁴⁶ González Sánchez, E., “*La evolución institucional...*” pp. 36.

así aumentar la legitimidad democrática y eficacia del proceso de integración europeo.

La regulación en los Tratados sobre lo que tenemos que identificar como entes regionales y locales es más bien imprecisa y poco clara, siendo un tema complejo debido a ello, tendremos que remitirnos a lo que establezcan sobre esta cuestión los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales.

La complejidad de esta cuestión reside en que el sistema político administrativo de cada Estado miembro, y en sus diferentes niveles administrativos puede llegar a ser muy diferente, debido a que algunos Estados Miembros no tienen entidades regionales, y en el supuesto caso de que sí existen, pueden tener diferencias importantes no solamente respecto a otro estado, sino también respecto a las diferencias existentes dentro del propio estado⁴⁷.

Estas diferencias también pueden existir a nivel local, debido a que es difícil encontrar una homogeneidad de las entidades locales, debido a que la existencia o no de un nivel regional y las características de este pueden llegar a condicionar el alcance de sus competencias y el desarrollo de sus relaciones con las distintas estructuras de organización territorial del estado⁴⁸.

Partiremos por tanto de que el concepto de región y de entidad local es diferente en función del sistema de organización territorial de cada Estado miembro, por lo que hemos de admitir una

⁴⁷ Branciard, M. "*L'Europe des regions*", Le Croquant, nº 10, 1991.

⁴⁸ Canales Allende, J.M., "*Gobierno local y Democracia*", en Reala, nº 270, 1996.

conceptualización amplia de ambas nociones para poder incluir las diferentes posturas existentes a tal efecto hemos de tener en cuenta la postura de S. Petschen, que entiende que la noción más correcta de la región se encuentra en los estatutos de la ARE, donde se define la región como las colectividades existentes en el nivel inmediatamente inferior del Estado central y dotada de este modo de una representación política ejercida por una Asamblea regional electa⁴⁹.

Así pues, se definirán a las entidades locales y regionales como dos niveles de gobierno que se sitúan entre los ciudadanos y el Estado, en base al principio de descentralización que podrá ser de dos tipos básicamente. Una primera descentralización de carácter administrativo, cuyos principales sujetos serán los municipios y provincias, junto las mancomunidades de ambos.

Por otro lado también existirá una descentralización regional, que se caracterizará por su ámbito territorial, y porque cada una de estas regiones tendrán sus propias competencias tanto legislativas como gubernamentales.

Evidentemente en el Comité de las Regiones no solamente existen éstas, sino que también participarán las entidades locales de los Estados Miembros, teniéndose que favorecer la coexistencia entre estos dos tipos de entidades, lo que ha dado lugar a que parte de la doctrina denomina al Comité de las Regiones como un órgano de naturaleza híbrida, ya que representará los intereses tanto de las entidades regionales como locales.

⁴⁹ Pestchen, S., "La Europade ...".

Por tanto es evidente que en este órgano tendrá que haber una representación tanto de los entes locales como regionales, lo que junto con el debate sobre la diferente naturaleza jurídica de los entes locales y regionales y las exigencias de una representación separada de ambos niveles de gobierno, provocó la existencia de la viabilidad en el futuro del Comité de las Regiones.

Esta cuestión ha supuesto otro debate sobre la necesidad de que la composición del Comité de las Regiones tenga una configuración equilibrada, en la que estén presentes tanto las entidades locales como regionales, determinando la necesidad de fijar un equilibrio entre las entes regionales y locales dentro del Comité de las Regiones, al igual que a la hora de determinar si tal equilibrio debe llevarse a cabo respecto a la composición de cada una de las propuestas nacionales o, de manera global, respecto a la composición final del Comité de las Regiones.

1.3. Las funciones del Comité de las Regiones

La función básica del Comité de las Regiones, tal y como se ha establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea es la de actuar como un órgano de carácter consultivo, que se complementará con la participación activa de este órgano auxiliar en el proceso de adopción de normas comunitarias.

En relación con la función consultiva que acabamos de mencionar el Comité de las Regiones podrá ser consultado en cuatro supuestos diferentes.

En primer lugar, a petición del Consejo y de la Comisión cuando se pretenda adoptar una norma sobre una de las materias en las que el Tratado prevé explícitamente la consulta al Comité, siendo éste el caso de la consulta preceptiva. Se podría decir que tanto el Consejo como la Comisión Europea estarán obligados a solicitar y a esperar el dictamen del Comité de las Regiones⁵⁰, y por tanto el encontrarse este carácter preceptivo en la consulta realizada el Comité de las Regiones se ha de sobreentender que se constituye como un requisito esencial de forma, por lo que su ausencia sería motivo suficiente para la anulación de la norma comunitaria en cuestión.

En la consulta realizada al Comité de las Regiones existirá una condición temporal, en virtud de la cual habrá que someterse a un plazo específico, y si habiendo transcurrido tal plazo, y a pesar de que el Comité de las Regiones no se hubiera pronunciado al respecto, se podría adoptar la norma, y ésta podría tener plenos efectos jurídicos.

Existe la probabilidad de volver a consultar al Comité de las Regiones una determinada cuestión, en aquellos supuestos en los que la decisión del Consejo quiera adoptar se separe sustancialmente del texto sobre el que se consultó al Comité de las Regiones, cuestión que fue analizada por el Abogado General Sr Fennelly, que entendía la necesidad de volver a consultar cuando se difiriera en su contenido del texto sobre lo cual ya se había consultado al Parlamento Europeo, teniendo como consecuencia la falta de la nueva consulta al Parlamento, la anulación de la norma comunitaria respectiva⁵¹.

⁵⁰ Mangas Martín, A., *“Aspectos jurídicos institucionales...”* pp 68.

⁵¹ Cdo 18 y 19, Parlamento contra Consejo, As 388/92, Rec 1994-I pp 2087-2088.

En segundo lugar el Comité de las Regiones puede pronunciarse en aquellos casos en que se solicite un dictamen el Comité Económico y Social, siempre y cuando, se trate de una norma que afecta intereses regionales específicos, estableciéndose este modo la obligación de informar y elaborar un posible dictamen iniciativa. En este caso también será preceptiva la información al Comité de las Regiones, y por tanto será otro requisito más esencial de forma cuyo ausencia puede ser causa de nulidad de la norma en cuestión.

Las relaciones establecidas en el método de trabajo desarrollado entre la Comisión Europea y el Comité de las Regiones ha permitido que el Comité puede decidir adoptar un dictamen por propia iniciativa incluso antes de que se produzca la consulta formal al Comité Económico y Social.

La Comisión Europea ha decidido presentar al Comité de las Regiones su programa de trabajo anual e indicarle sobre qué propuestas puede pedir su dictamen, por lo que en base a la información, el Comité de las Regiones decidirá cuáles de las propuestas sobre las que la Comisión Europea no va a consultarle son susceptibles de un dictamen por propia iniciativa.

En tercer lugar, el Comité de las Regiones puede pronunciarse a petición del Consejo, de la Comisión Europea y, a partir de la entrada en vigor del tratado de Ámsterdam, del Parlamento Europeo, siempre que lo consideren conveniente, estableciéndose en este modo la posibilidad de ejercer una consulta facultativa, permitiéndose también la posibilidad de que sea consultado por propia iniciativa.

Cuando no se establezca nada expresamente en los Tratados sobre la consulta Comité de las Regiones en una determinada cuestión tanto el Consejo como la Comisión Europea podrán decidir realizar tal consulta haciendo uso de la facultad que preveían las leyes, teniendo que llevar a cabo tal consulta en un plazo inferior a un mes.

También se reconoció en los Tratados la posibilidad de que el Comité de las Regiones pudiera elaborar Dictámenes por propia iniciativa, lo que implica “la posibilidad de pronunciarse en la fase de elaboración de una propuesta e incluso proponer un tema la Comisión Europea”⁵².

El Comité de las Regiones podrá elaborar Dictámenes por propia iniciativa siempre que lo considere oportuno, pudiendo manifestar su opinión sobre cualquier tema de interés que se plantee en el ámbito de la Unión Europea.

Así mismo el Comité de las Regiones podrá adoptar resoluciones, teniendo estas un carácter eminentemente político⁵³, lo que se une a la necesidad de que las resoluciones que se incluyen en el orden del día que guarden relación con el ámbito de actividad de la Unión Europea, tendrán que tener por objeto intereses importantes de los entes regionales y locales, y que se basen al mismo tiempo en la actualidad.

⁵² Secretaría General del Comité Económico y Social, División de estudios e investigaciones, *Le Droit d’initiative*, Bruselas, 1981.

⁵³ Punto 2 b/ del estudio sobre El proceso de elaboración de dictámenes del Comité de las regiones, Doc. CDR 2/2002.

Al estudiar las funciones que ostenta el Comité de las Regiones en primer lugar hemos de diferenciar entre aquellas materias que podrán ser objeto de consulta preceptiva, y otras materias en las que la intervención del Comité de las Regiones ha tenido lugar por la consulta facultativa del Consejo, la Comisión Europea o el Parlamento Europeo, o más bien por su propia iniciativa.

Centrándonos en los supuestos de la consulta de carácter preceptivo, señalaremos que en los orígenes del Comité de las Regiones este tipo de consulta era más bien limitada, si la comparamos con la que se realizaba al Comité Económico y Social.

Esta consulta del Comité de las Regiones se realizaba al principio en un grupo reducido de materias como eran la educación, la cultura, la salud pública, las redes transeuropeas y la cohesión económica y social, a las que posteriormente se añadirían también la adopción de orientaciones y medidas incentivadoras del empleo, la normativa sobre asuntos sociales, el medio ambiente, las decisiones de ejecución relativas al fondo social europeo, medidas con la finalidad de lograr cumplir los objetivos en materia de formación profesional, o la materia de transportes.

Con posterioridad se aumentó el ámbito del material, mediante la posibilidad de llevar a cabo consultas facultativas y los Dictámenes de iniciativa. por un lado, se permitió la elaboración de consultas facultativas, en virtud de las cuales el Comité de las Regiones mostraría su opinión sobre aspectos de la política agrícola común⁵⁴, la

⁵⁴ Dictamen sobre “*La PAC un y la ampliación hacia el Este*” 16º Pleno, enero de 1997, DOCE 116, de 14 de abril de 2009.

política de transportes⁵⁵, la política de protección de los consumidores⁵⁶, o la política de protección del un medio ambiente⁵⁷.

Se aboga porque la decisión de consultar al Comité de las Regiones tengan que realizarse en base a criterios legislativos, administrativos o económicos, y se resalta la innovación en el Tratado de Ámsterdam en cuanto a la introducción de una modificación en el ámbito de aplicación de la consulta facultativa, destacándose que la posibilidad de consultar al Comité de las Regiones debe tenerse en cuenta en especial en aquellos casos en los que las disposiciones comunitarias afecten a la cooperación transfronteriza.

Se fijaron vías para poder sortear las deficiencias que pudieran predominar en el ámbito material de la consulta preceptiva, mediante la fijación de la obligación de informar al Comité de las Regiones en todos aquellos casos en que se pida un dictamen al Consejo económico y social.

La ampliación del ámbito material también se produjo con los Dictámenes de iniciativa, que ha permitido al Comité de las Regiones poder sufragar las lagunas existentes en torno a la consulta preceptiva, mediante la elaboración de Dictámenes iniciativa en cuestiones

⁵⁵ Dictamen sobre *“El desarrollo del transporte marítimo de corta distancia en Europa- Perspectivas y desafíos”*, 11º Pleno enero 1996, DOCE C129, de 2 de mayo de 1996.

⁵⁶ Dictamen sobre el *“Libro Verde: acceso de los consumidores a la Justicia y solución de litigios en materia de consumo del mercado único”*, adoptado en el tercer pleno, mayo de 1994, DOCE C 217 6 agosto de 1994.

⁵⁷ Dictamen sobre la propuesta de directiva del Consejo por la que se modifica la directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, 5º pleno, noviembre de 1994, DOCE C 210, 14 agosto 1995.

concretas como es la política agrícola común, las telecomunicaciones o la política industrial, entre otras.

Estas consultas de iniciativa, han contribuido a que el Comité de las Regiones tenga una mayor participación, y presencia más política que técnica dentro del proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea, lo que le han legitimado y permitido adoptar a su vez otras resoluciones, declaraciones e informes sobre asuntos con carácter especialmente político.

Para el Comité de las Regiones la aplicación y respeto al principio de Subsidiariedad siempre ha sido uno de sus principales objetivos, lo que llevó a este órgano auxiliar a que propusiera en la conferencia intergubernamental de 1996 de la que valdría el tratado de Amsterdam la posibilidad de modificar el TCE en el orden de reconocer la legitimación activa para poder recurrir ante el Tribunal de Justicia contra las normas que vulnerasen el artículo 5 del Tratado afectando a sus competencias o a las de los entes regionales y locales.

De este modo, el Comité de las Regiones, como órgano en el que se reúnen las diferentes representaciones regionales y locales, tiene toda la legitimidad necesaria para poder mostrar su opinión sobre la aplicación del principio de Subsidiariedad, básicamente, si lo que se trata es de intentar acercarla Unión Europea a los ciudadanos, en base al principio de proximidad.

No podemos dejar de lado la función del Comité de las Regiones como órgano de vínculo, que establece relaciones con diferentes Instituciones y órganos de la Unión Europea.

Gracias a la inestimable labor realizada por los interlocutores, el Comité de las Regiones puede desarrollar este tipo de relaciones, fomentando el diálogo interinstitucional, y favoreciendo el establecimiento del principio de cooperación leal entre Instituciones, y el principio de equilibrio institucional.

Este tipo de relaciones se desarrollan dentro del marco del proceso normativo de la Unión Europea con la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo, Instituciones que tienen que consultar al Comité de las Regiones cuando así se prevea explícitamente en los Tratados, o bien, cuando lo estimen oportuno.

Las relaciones también se ejercerán con órganos que eminentemente realizan funciones de control, es decir, tanto con el Tribunal de cuentas, que será el órgano fiscalizador de las cuentas que la Unión Europea, como del Tribunal de Justicia que tratará de preservar el cumplimiento de la normativa comunitaria y aplicar la justicia en la unión.

A su vez, la relaciones se desarrollarán con el Comité Económico y Social, que han estado marcadas por la voluntad de reforzar su propia identidad y autonomía ante el paralelismo existente en el régimen jurídico normativo de estos dos órganos en los Tratados, y por la exigencia establecida en la misma normativa comunitaria, de que ambos órganos tuvieran una estructura organizativa común.

Por supuesto, el Comité de las Regiones también ha marcado su actividad por el establecimiento de relaciones exteriores con otro tipo de entidades y organismos.

El Comité se ha relacionado con los entes regionales y locales de los Estados Miembros, convirtiéndose en un puente de relación con los representantes de estas entidades que representan los intereses regionales y locales, que mediante el diálogo constante permite al Comité de las Regiones informarse de los problemas, cuestiones de interés y necesidades de los ciudadanos que viven en tales regiones y localidades.

La relación se ha extendido con otros órganos, como son el Consejo de municipios y regiones de Europa, la Asamblea de regiones de Europa y el Congreso de los poderes locales y regionales, donde se han creado foros de debate para analizar cuestiones de interés común, obteniéndose excelentes resultados en virtud de la aplicación del principio de cooperación y coordinación entre tales sujetos.

Finalmente no podemos pasar por alto la relación existente entre el Comité de las Regiones y los entes locales y regionales de terceros Estados, mediante la elaboración de Dictámenes sobre aspectos que interesan a ambos⁵⁸.

La Relaciones Exteriores han estado dentro de las prioridades del Comité de las Regiones, quien ha señalado en sus Dictámenes y resoluciones la necesidad de que la Comunidad Europea fomente en sus relaciones exteriores la cooperación transfronteriza entre los entes locales y regionales de los Estados Miembros y de los Estados no miembros, al tiempo que estima que solamente la existencia de estructuras organizativas regionales y locales que gocen de salud

⁵⁸ Dictámenes publicados en DOCE C 217, del 6 agosto 1994.

democrática en los terceros Estados podrán favorecer la interlocución y el desarrollo de relaciones exteriores pacíficas y eficaces.

La participación del Comité de las Regiones en las relaciones exteriores y de cooperación han sido muy activas con Estados que se encuentran próximos a las fronteras exteriores de la Unión Europea, el Comité también se preocupa por las condiciones que tienen que cumplir los países que intentan adherirse a la Unión Europea, y es de sobra conocida la voluntad del Comité de las Regiones de mostrar una posición activa en los procesos de adhesión a la unión, siendo prueba de ello su decisión de crear en el pasado un grupo de contacto CDR/PECO-Chipre, que se encargaría de representar al Comité de las Regiones en las negociaciones que se realizaron con las diferentes entidades locales y regionales de estos Estados⁵⁹.

Finalizamos esta referencia genérica recogiendo el discurso de Luc Van den Brande, Presidente del Comité de las Regiones con motivo del último pleno del cuarto mandato realizado el 4 de diciembre de 2009.

Van den Brande reconoce que el nuevo Tratado de Lisboa supone también para el Comité de las Regiones un nuevo impulso y proporciona nuevas perspectivas políticas, subrayando que la cohesión territorial es parte del Tratado, y que las regiones también tienen algo que decir en la supervisión de principio de subsidiariedad, que el Parlamento Europeo está obligado a consultar al Comité de las Regiones y, por último, se reconoce el derecho a recurrir al Tribunal de Justicia si no se respeta el principio de subsidiariedad.

⁵⁹ *Informe anual 1997 del Comité de las Regiones*, pagina 117.

Con respecto al periodo que finaliza precisamente al tiempo de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Presidente del Comité de las Regiones reconoce haber entrablado una nueva relación con el Consejo Europeo, recordando que a partir de enero de 2010 habrá que interactuar con el nuevo Presidente permanente. En cuanto a las Presidencias rotatorias del Consejo, manifiesta haber realizado una importante labor en cuanto a las iniciativas en términos de solicitud específicas de dictámenes y solicitudes de participación activa del Comité en las reuniones ministeriales.

Con respecto a la Comisión Europea manifiesta haber mejorado el diálogo estructurado y haber colaborado en algunas de las realizaciones de futuro más importantes como es la futura estrategia UE 2020, estrategia económica que sustituye a la llamada Estrategia de Lisboa.

Finalmente recuerda el Presidente estar cobrando forma un verdadero diálogo político entre el Comité de las Regiones y el Parlamento Europeo, con audiencias celebradas ante las Comisiones Parlamentarias y la Conferencia de Presidentes de Comisiones. Un último recuerdo atiende a la importancia que para el Tratado de Lisboa tiene el principio de subsidiariedad del que se define que en adelante sea más inclusivo, así como del papel más importante que el Comité tiene en materia de supervisión.

CAPÍTULO 2. EL COMITÉ DE LAS REGIONES Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

El Principio de Subsidiariedad se constituye como uno de los principales principios establecidos en el Derecho comunitario, siendo su principal objeto garantizar que las decisiones se tomen lo más cerca posible del ciudadano, comprobándose constantemente que la acción que vaya a realizarse a escala comunitaria se justifique en relación con las posibilidades que ofrece el nivel nacional, regional o local de cada Estado miembro.

Según manifiesta Tomasso E. Frosini⁶⁰, el origen del vocablo es antiguo, puesto que se remonta al latín *subsidium*, que designaba el orden militar de los *triarii*, esto es, las tropas de refuerzo (las *subsidiariae cohortes*). Del vocablo originario se deriva el término italiano de “*subsidio*” entendido correctamente en el sentido de ayuda económica provista a los necesitados.

El significado asumido por dicho término en el lenguaje político y jurídico tendría un sentido opuesto al indicado, ya que con éste se designa principalmente no ya la ayuda prestada, sino, por el contrario, el principio de abstención de intervención directa, por respeto al principio de autonomía de los sujetos jurídicos privados o públicos.

Según manifiesta el referido autor, entendido en un primer sentido, el vertical, la Subsidiariedad se refiere a la relación entre el

⁶⁰ Frosini, Tommaso Edoardo. *Subsidiariedad y Constitución*. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 115. Enero-Marzo 2002 pp. 7-25.

ordenamiento comunitario y los ordenamientos nacionales en el plano del derecho internacional, o bien, a la relación entre el Estado y los entes a él sometidos pero dotados de autonomía como las regiones, las provincias, los municipios, en el plano del derecho interno. Asimismo, entendido en el segundo sentido, el horizontal, la Subsidiariedad se refiere a la relación entre el Estado y los ciudadanos, sea como individuos, sea en las formaciones sociales donde se desarrolla la persona, con el explícito propósito de dejar el mayor espacio posible a la autonomía privada reduciendo así a lo esencial la intervención pública.

Por todo ello, en este doble valor de significado —o bien de manifestación concreta, fundada sobre el binomio de la verticalidad y horizontalidad el principio de Subsidiariedad ha venido a situarse en la cúspide, importantísima en un Estado de democracia pluralista, entre la esfera de la descentralización institucional y la de la autonomía de la social, en cuanto principio inspirador de un proceso de socialización de los poderes públicos.

De este modo, según la perspectiva expuesta, el principio de Subsidiariedad surge como idea fuerte del Constitucionalismo contemporáneo, como una de las técnicas para el logro de la pacificación social o para la resolución de conflictos, en el respeto absoluto de los derechos y de las libertades individuales; y además, como técnica (constitucional) que funciona con el fin de la reestructuración de equilibrios entre público y privado, según una (correcta) torsión que acentúa la concepción liberal-democrática del ordenamiento estatal.

El Principio de Subsidiariedad será asumido por la Unión Europea para quien salvo en sus ámbitos de competencia exclusiva, sólo interviene en la medida en que su acción sea más eficaz que una intervención a nivel nacional, regional o local.

Este Principio se encuentra estrechamente relacionado con los principios de proporcionalidad y de necesidad, por los que la acción de la Unión Europea no debe extralimitarse de lo necesario para llevar a cabo los objetivos comunitarios. De este modo con este principio se garantiza la independencia necesaria que ha de tener una autoridad inferior respecto a una instancia superior y un poder local respecto a un poder central, desarrollando de este modo, un necesario reparto competencial entre los diferentes estratos de poder.

La Subsidiariedad sirve de criterio regulador del ejercicio de las competencias compartidas por la Comunidad y los Estados Miembros, ya que por un lado, excluye la intervención de la Comunidad en los casos en que los Estados Miembros se encuentran en condiciones de regular una materia eficazmente a escala nacional, regional o local, mientras que por otro lado, supone que las Comunidades Europeas ejercerán sus poderes cuando los Estados Miembros no están capacitados para cumplir los objetivos de la Unión

Para que se pueda aplicar el Principio de Subsidiariedad, se han de cumplir tres condiciones, en primer lugar, no debe tratarse de un ámbito que sea exclusivamente de competencia de la Comunidad; En segundo lugar, los objetivos de la acción de que se trate no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados Miembros;

Finalmente, en tercer lugar, la acción, en razón de sus dimensiones y efectos, pueda realizarse mejor a escala comunitaria.

El Principio de Subsidiariedad está introducido en la Unión Europea a través de su inclusión en el Tratado de la Unión Europea firmado el 7 de febrero de 1992. Ello supone que desde el primer momento de la construcción de la Unión había una clara voluntad de los Estados de fundamentar la realización de la Unión política y de la propia Unión de los Estados en un principio que permitiera garantizar el mantenimiento y el propio fortalecimiento de las diversas estructuras con las que funcionaba el estado y la propia autonomía de los Estados⁶¹.

⁶¹De la importancia del Principio de Subsidiariedad da cuenta la extensa bibliografía existente en lengua española: Según la selección que realizo de las referencias bibliográficas aportadas por Fernando Negueruela Sánchez: Albertí i Rovira, Enoch *La delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados Miembros*, Revista de Estudios Políticos, núm. 119 (2003), p. 81-110. Albertí i Rovira, Enoch *El principi de subsidiarietat a la Unió Europea : la seva consagració en la Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa i les perspectives per les regions amb poders legislatius i, en especial, per als seus parlaments* = El principio de Subsidiariedad en la Unión Europea : su consagración en el Tratado por el que se establece una constitución para Europa y las perspectivas para las regiones con poderes legislativos y, en especial, para sus parlamentos / Enoch Albertí, Enric Fossas, Miquel Angel Cabellos. - Barcelona : Parlament de Catalunya, 2005; Aldecoa Luzárraga, Francisco, *El sistema de competencias y el control del principio de Subsidiariedad : una delimitación clara y comprensible* / Francisco Aldecoa Luzárraga, Mercedes Guinea Llorente En: La Europa que viene : El Tratado de Lisboa, pp. 181-193 .- Madrid: Marcial Pons, 2008; Allúe Buiza, Alfredo, *Los parlaments regionals y la Unió Europea*, Revista de Derecho de la Unión Europea, núm 13 (2007), p. 109-123; Areilza Carvajal, José M^a de, *El Principio de Subsidiariedad en la construcción de la Unió Europea*, Revista Española de Derecho Constitucional, n^o 45 (sept.-dic. 1995), p. 53-93; Areilza Carvajal, José M^a de, *Las transformaciones del poder europeo: reforma institucional, principio de Subsidiariedad y cooperaciones reforzadas* en: España y las transformaciones de la Unión Europea, Madrid : Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 1999.—p. 13-53; Aréizaga, Juan Carlos, *El papel de las regiones en la aplicación y el control del principio de Subsidiariedad tras el Tratado de Lisboa*. Presentación Una “Jornada sobre el

principio de Subsidiariedad en la Unión Europea" (Organizada por la Fundación de estudios parlamentarios y del estado autonómico-Manuel Giménez Abad-en colaboración con Parlamento de Navarra en diciembre de 2008); Barnés Vázquez, Javier, *El principio de Subsidiariedad en el Tratado de Maastricht y su impacto sobre las Regiones europeas*. Administración de Andalucía, nº 18 (1994), p. 47-86; Boixareu Carrera, Ángel, *El principio de Subsidiariedad*, Revista de Instituciones Europeas, nº 3 (1994), p. 771-808; Carro Martínez, Antonio, *La Unión Europea y el principio de Subsidiariedad*, Revista de Administración Pública, núm 126 (1991), p. 217-252; Castro Ruano, José Luis de, *El Principio de Subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional*, Gaceta Jurídica de la C. E., D-24 (1995), p. 215-253 *Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas* : [celebrada en la Junta General del Principado de Asturias (Oviedo) los días 6 y 7 de octubre de 1997]. - Oviedo : Junta General del Principado de Asturias, 1998 516 p. ; 24 cm . - (Parlamentos Regionales Europeos ; 1-1997); D'Atena, Giorgio, *Modelos federales y Subsidiariedad en el reparto de las competencias normativas entre Unión Europea y Estados Miembros*, Revista de Derecho Constitucional Europeo, núm 3 (2005), p. 195-212; *Définition et limites du principe de subsidiarité / Rapport préparé pour le Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR)*. - Strasbourg : Conseil de l'Europe, 1994 44 p. ; 30 cm . - (Communes et régions d'Europe ; 55) ISBN 92-871-2521-X; Fernández Esteban, María Luisa, *El principio de Subsidiariedad en el ordenamiento europeo - Madrid [etc.]* : McGraw-Hill, 1996 125 p. ; 19 cm . - (Ciencias jurídicas. Estudios) ISBN 84-481-0644-X; Fernández Martín, José María *¿Hacia la Europa de las regiones? El principio de Subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales*, Revista de estudios políticos, núm 90 (1995), p. 299-322; Galera Rodrigo, Susana, *Competencias comunitarias, competencias estatales y Subsidiariedad*, Noticias de la CEE, núm 102,(1993), p. 11-20; Gil-Robles y Gil-Delgado, José María, *El principio de Subsidiariedad en la construcción europea*, Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, núm 2 (1993) , p. 7-25; Jimeno Verdejo, Carlos, *El principio de Subsidiariedad: aportaciones del Tratado de Amsterdam*, Cuadernos europeos de Deusto, núm 21 (1999), p. 105-124; Herrero Rodríguez de Miñón, Miguel, *Tratado de la Unión Europea y Constitución española: el principio de Subsidiariedad*, Revista de las Cortes Generales, nº 28 (1993), p. 7-36; Hinojosa Martínez, Luis Miguel, *La regulación del principio de Subsidiariedad en el Tratado constitucional: espejismos y realidades*. Revista de Derecho Comunitario Europeo, núm 19 (2004), p. 787-826; Lourau, René, *Le principe de subsidiarité contre l'Europe*. - Paris: Presses Universitaires de France, 1997 228 p.; 21 cm . - (La politique élatée) ISBN 2-13-047996-0 ; Mangas Martín, Araceli, *La distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de Subsidiariedad*, Ponencia en "Jornada sobre el principio de Subsidiariedad en la Unión Europea" (Organizada por la Fundación de estudios parlamentarios y del estado autonómico-Manuel Giménez Abad-en colaboración co Parlamento de Navarra en diciembre de 2008); Martín y Pérez de Nanclares, José, *Comunidades Autónomas y Unión Europea : hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario*,

2.1. Fundamentos históricos y jurídicos del Principio de Subsidiariedad

El nacimiento del Principio de Subsidiariedad y su aplicación política y jurídica se debe a la necesidad de buscar criterios eficaces de reparto de competencias entre diferentes niveles de poder que aspiran a tener o ampliar sus respectivos ámbitos competenciales

Revista de Derecho Comunitario Europeo, núm. 22 (2005), p. 759-802; Martín y Pérez de Nanclares, José, *La incidencia del principio de Subsidiariedad en el modus operandi de la Comunidad Europea*, Anuario Jurídico de La Rioja, nº 1 (1995), p. 95-125; Miranda Boto, José María, *El principio de Subsidiariedad en el ordenamiento comunitario y sus aplicaciones en materia social*, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, núm 47 (2003), p. 111-138; Morata, Francesc, *El proyecto de Tratado constitucional: la participación regional en el control de la Subsidiariedad*. - Barcelona: Institut d'Estudis Europeus, 2005. 25 p.; Morata, Francesc, *Subsidiariedad y regiones en el Proyecto de Constitución Europea en Europa*, Europa.- Santiago de Compostela: Tórculo, 2006.- P. 75-103; Ortega Alvarez, Luis, *El principio de Subsidiariedad en Reformas estatutarias y distribución de competencias*. - Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007. - pp. 109-121; Rodríguez-Arana Muñoz, Xaime, *Sobre el principio de Subsidiariedad*, Noticias de la Unión Europea, núm 110,(1994), p. 11-42; Rodríguez -Arana Muñoz, Xaime, *Sobre el principio de Subsidiariedad en: Cuatro estudios de Derecho administrativo europeo : (derechos fundamentales, Subsidiariedad , subvenciones y administraciones públicas) / Jaime Rodríguez-Arana*. - Granada : Comares, 1999.—P. 17-91; Rubio Llorente, Francisco, *El principio de Subsidiariedad y el principio de proporcionalidad / F. Rubio Llorente en La Constitución Europea / dirigido por Marcelino Oreja Aguirre ; Don Iñigo Méndez de Vigo y Montojo (ed.)*. - Madrid: Ed. Actas: Universidad Complutense de Madrid, 1994. - P. 213-221; Sánchez Ruiz, Ana I., *Comunidades Autónomas, Unión Europea y Subsidiariedad: algunas reflexiones*, Noticias de la Unión Europea, nº 138 (1996), p. 25-36; Sánchez Sáez, Antonio José, *Descentralización y Subsidiariedad: hacia una nueva configuración del Estado /Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005 256 p. ; 24 cm . - (Estudios); Sobrino Heredia, José Manuel, *Principio de Subsidiariedad y participación de los entes locales y regionales en la Unión Europea*, Noticias de la Unión Europea, nº 145 (1997), p. 85-99; Stein, Torsten, *El principio de Subsidiariedad en el Derecho de la Unión Europea*, Revista de Estudios Políticos, nº 90 (1995), p. 69-84.*

Se señala entre los antecedentes históricos y jurídicos que dicho Principio tiene una fundamentación religiosa o eclesiástica surgida como garantía de la libertad individual en la separación entre la esfera individual y la estatal.

En su estudio sobre “El proceso de adopción del principio de Subsidiariedad en la Comunidad Europea”, Joan Lluís Piñol, realiza una breve referencia histórica del principio de Subsidiariedad, remontándose a sus orígenes más primarios hasta llegar a la actual conceptualización de la Subsidiariedad en el derecho comunitario.⁶²

Es en la época helénica cuando queda la primera constancia escrita de un análisis teórico del principio de Subsidiariedad, en concreto en la “Política” de Aristóteles. El término, como refiere su significado etimológico, contiene implicaciones económicas: la asistencia financiera a un individuo, a un grupo o un organismo público que no es capaz de asumir por sí solo con sus recursos, sus funciones de forma eficaz.

Santo Tomás de Aquino en su *Summa Teologica* glosará a Aristóteles haciendo un esquema rudimentario de la aplicación del principio de Subsidiariedad y adaptándolo al mundo de su época. Sería con la *Revolución Gloriosa* cuando el principio de Subsidiariedad adoptaría una forma mucho más política y sofisticada, especialmente a partir de la constitución de los primeros estados federales y singularmente en la constitución de Estados Unidos de 1796.

⁶² Joan Lluís Piñol, “El proceso de adopción del principio de Subsidiariedad en la Comunidad Europea”, *Afers Internacionals* núm 25, pp. 71-96,

Por tanto el principio de Subsidiariedad se recogería en la teoría política, desde tres corrientes intelectuales radicalmente opuestas pero unidas tan sólo en su oposición al modelo burgués centralista-jacobino: la de los anarquistas, la de los liberal-radicales y la teoría social de la Iglesia Católica.

Desde esta perspectiva se considera que ya en la Encíclica de Pío XI *Quadragesimo Anno* aparece consagrado el principio de Subsidiariedad, que no era sino una reiterada demanda de la doctrina social de la Iglesia católica. En efecto, en la *Quadragesimo Anno*, carta encíclica del Papa Pío XI, promulgada el 15 de mayo de 1931, con ocasión de los 40 años de la Encíclica *Rerum Novarum*, carta del Papa León XIII promulgada el 15 de mayo de 1891, se plantea la restauración del orden social y su perfeccionamiento en conformidad con la ley evangelizadora.

Dicha Encíclica haría un elogio de la *Rerum Novarum* por su oportunidad política y social, al tratar como la instauración de un nuevo sistema económico y el desarrollo industrial habían producido una fuerte división de clases sociales, y recuerda el hecho de que los gobernantes que hubieron de reconstruir el mundo después de la Primera Guerra Mundial se rigieran en cierta medida por los principios enunciados por la *Rerum Novarum*, la mejora de la situación de los obreros y las líneas dadas sobre sus asociaciones, recordando la capacidad que la Iglesia tiene de intervenir en los problemas económicos y sociales con oportunas líneas e indicaciones por parte del Magisterio.

Tras defender la propiedad privada, los contratos de los trabajadores como “contratos de sociedad”, y realizar una crítica al comunismo, la Encíclica *Quadragesimo Anno* manifiesta que deben ser los valores, las virtudes y la doctrina cristiana las que imbuyan a fondo estas realidades poniendo en el primer lugar a Dios y considerando lo demás como medios de realización de una sociedad más justa.

Esta Encíclica surgió como respuesta a la Gran Depresión de 1929 y propone un nuevo orden social y económico basado en la “Subsidiariedad”, defendiendo asimismo el libre mercado como beneficioso, si bien no puede gobernar el mundo únicamente la economía, como muestra la dura experiencia de los obreros, ni tampoco convertirse en una dictadura económica que se rige por sí misma y articulando la justicia social como alma del nuevo orden, defendida y tutelada por la autoridad pública.

En definitiva, la Encíclica se propone llevar a la práctica los principios de la recta razón y de la filosofía socialcristiana sobre el capital de trabajo y su mutua coordinación y plantea evitar tanto el individualismo como el colectivismo, sopesar con equidad y rigor el carácter individual y social del trabajo, regular las relaciones económicas conforme a las leyes de justicia conmutativa, con ayudas de la caridad cristiana y someter el libre mercado a la autoridad pública siempre que sea ésta última el garante de la justicia social dentro de un orden sano para todos.

Por tanto sería la Iglesia la que manifestaría su preocupación por el hecho de que una entidad superior sustrajera a los órganos

inferiores lo que estos podrían conducir de forma eficaz, lo cual choca contra el principio de justicia. De este modo, lo que la entidad superior debería realizar no es sustituir los órganos inferiores sino apoyarlos.

El trasfondo de la puesta en vigor de este principio de origen tomista, estaría vinculado a las circunstancias políticas de aquel momento. Los derechos del individuo, de las sociedades intermedias y de los grupos sociales serían defendidos en la encíclica de Pío XI contra el creciente totalitarismo de entre-guerras; esto es, frente a los regímenes fascista, socialista y comunista, que buscaban politizar o incluso aplastar a la Iglesia⁶³.

En la Encíclica *Quadragesimo Anno* el principio de Subsidiariedad es formulado así: “Como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyéndose un grave perjuicio y perturbación de recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero sin destruirlos ni absorberlos”.

⁶³ A. Adonis y S. Jones, *Subsidiarity and the Community's Constitutional Future*, Discussion Paper No. 2 (Center for European Studies; Oxford; Nuffield College, 1991; A. Adonis “*Subsidiarity: Myth, Reality and the Community's Future*” en “*Subsidiarity as History and Policy*”) London, Institute of Economic Affairs, 1990. There's an evident thought unmentioned historical presupposition concerning the multiple connections between earlier catholic and every broad sense, Christian history up to it's recent generic extension to the construction of the European Community of Union.

En la Encíclica *Pacem in Terris*, promulgada por el Papa Juan XXIII el 11 de abril de 1963, se volvía a recoger el principio de Subsidiariedad: “

El principio de Subsidiariedad en el plano mundial

140. Además, así como en cada Estado es preciso que las relaciones que median entre la autoridad pública y los ciudadanos, las familias y los grupos intermedios, se regulen y gobiernen por el principio de la acción subsidiaria, es justo que las relaciones entre la autoridad pública mundial y las autoridades públicas de cada nación se regulen y rijan por el mismo principio. Esto significa que la misión propia de esta autoridad mundial es examinar y resolver los problemas relacionados con el bien común universal en el orden económico, social, político o cultural, ya que estos problemas, por su extrema gravedad, amplitud extraordinaria y urgencia inmediata, presentan dificultades superiores a las que pueden resolver satisfactoriamente los gobernantes de cada nación.

141. Es decir, no corresponde a esta autoridad mundial limitar la esfera de acción o invadir la competencia propia de la autoridad pública de cada Estado. Por el contrario, la autoridad mundial debe procurar que en todo el mundo se cree un ambiente dentro del cual no sólo los poderes públicos de cada nación, sino también los individuos y los grupos intermedios, puedan con mayor seguridad realizar sus funciones, cumplir sus deberes y defender sus derechos[64].”

De este modo, la Iglesia consagraba este artículo tratando de preservar la esfera familiar frente a la creciente intromisión del Estado.

El Concilio Vaticano II (11 de octubre de 1962 a 8 de diciembre de 1965) consagró asimismo el principio de Subsidiariedad, particularmente en el campo de la educación; Los papas Pablo VI y Juan Pablo II incluyen en sus escritos diversas referencias a la Subsidiariedad, circunscrita al propio desarrollo del poder político. Este último pontífice, Juan Pablo II, subrayará su significado esencial consistente en la idea de que una sociedad, una organización o una institución de orden superior a otra no deba interferir en la actividad de esta última, inferior a ella, limitándola en sus competencias, “pero debe mas bien sostenerla en caso de necesidad, y ayudarla a coordinar su acción con la de los otros componentes sociales, en vista del bien común”, según expresión contenida en la Encíclica *Centesimus Annus*, promulgada por Juan Pablo II el 1 de mayo de 1991 con ocasión del centenario de la Encíclica *Rerum Novarum*.

La Iglesia continúa consagrando la Subsidiariedad como un elemento clave en el marco de las relaciones políticas y sociales. El actual Pontífice, Benedicto XVI, en su discurso pronunciado el 3 de mayo de 2008 en la Pontificia Academia de Ciencias Sociales volvió a reflexionar sobre la naturaleza de la Subsidiariedad y de la solidaridad.

Recurriendo a las Escrituras y a referencias de las obras de San Agustín y Santo Tomás de Aquino, Benedicto XVI recordó a su audiencia que el propósito final de estos principios no es ni la eficacia

ni la igualdad. Más bien, es “situar los hombres y a las mujeres en el camino que conduce al descubrimiento de su destino último y sobrenatural”, afirmando que ni la solidaridad ni la Subsidiariedad tienen un sentido puramente “horizontal”, es decir, terrenal. También tienen un sentido “vertical”, es decir, trascendental. Benedicto XVI escribió que la solidaridad en último término es ayudar a otros a descubrir la vida en toda su plenitud y sosteniendo que la Subsidiariedad “libera a la gente de la sensación de desaliento y desesperación, concediéndoles la libertad para entrar en contacto mutuo en círculos comerciales, políticos y culturales”, agregando finalmente que la Subsidiariedad “deja espacio al amor... que sigue siendo siempre la mejor vía de todas”.

Con respecto a la formación constitucional de dicho principio de Subsidiariedad, hemos de señalar que fue Lorenz Von Stein quien desarrolla en Alemania su teoría sobre la autonomía local cuya base la configura precisamente el principio de Subsidiariedad.⁶⁴

Desde 1855 hasta su retiro en 1885, von Stein fue profesor en la Universidad de Viena. Su trabajo en ese período es considerado la base teórica de las ciencias de la Administración Pública a nivel internacional. También es muy influyente en asuntos de finanzas públicas o fiscales. En su concepción, el Estado debe estar por sobre la sociedad y su propósito deber ser introducir reformas sociales.

⁶⁴ Von Stein (1815–1890), estudiante de filosofía y derecho en las Universidades de Kiel, París y Jena llegando a ser profesor en la de Kiel, publicaría en 1846 su *“Historia de los Movimientos Sociales Franceses desde 1789 hasta el Presente (1850)”*, introduciendo el término Movimiento social en el vocabulario académico.

Von Stein analizó la estructura del estado y delineó una interpretación económica de la Historia que incluye conceptos tales como las *clases*; *proletariado* y *lucha de clases*, pero rechazó la revolución como solución, dando origen a la propuesta del Estado Social, que puede ser definido -en sus términos- como un Estado que inicie una reforma a fin de mejorar la calidad de la vida de las clases más necesitadas.

Puede afirmarse que la primera referencia al Estado Social aparece de la mano de Hermann Heller en la obra publicada en 1929 bajo el título: “¿Estado de Derecho o dictadura?”, sin embargo la formulación teórica inicial sobre la preocupación social del Estado, se encuentra en Lorenz von Stein, al publicar en 1842: “socialismo y comunismo en la Francia actual”.

Para García Pelayo, “Von Stein no pretende otra cosa que suprimir los obstáculos para la realización de la teoría social burguesa, a saber: que la sociedad basada sobre la economía capitalista proporciona el campo para el despliegue de las distintas capacidades de los hombres en cuanto fuerza, inteligencia y aplicación, y que es este despliegue de las distintas capacidades el que da lugar a la ordenación de la sociedad en rangos, clases y jerarquías”. En síntesis se trata de legitimar la intervención del Estado en la sociedad para que corrigiendo las desigualdades extremas puedan ser ampliamente desarrolladas las cualidades individuales.

Paralelamente Von Stein desarrollaría en Alemania su teoría de la autonomía local cuya base la configura precisamente el principio de Subsidiariedad, constituido en la doctrina constitucional germánica

de la posguerra como la piedra angular sobre la que se sienta el reparto competencial interno entre Bund y Länder.

Se fundamentan las primeras referencias a la Subsidiariedad en la cultura jurídica alemana, en el pensamiento de Althusius, Hegel y Humboldt, destacando sobretodo, la figura de Friedrich Wilhelm Christian Carl Ferdinand, barón de Humboldt (1767 –1835), llamado habitualmente Wilhelm von Humboldt, uno de los fundadores de la Universidad de Berlín, quien dedicó sus esfuerzos hacia problemas tales como la educación, la teoría política, el estudio analítico de las lenguas, la literatura y las artes, además de trabajar activamente en la reforma del sistema educativo y en la diplomacia.

En su Ensayo sobre los límites de la actividad del Estado escrito en 1792, pero publicado en 1850, se contiene la enunciación originaria de la fórmula, según la cual el Estado tiene la tarea de la remoción de los obstáculos y en él se contempla el principio de Subsidiariedad, que se recogerá por la doctrina constitucional alemana.

Así la Ley Fundamental de Bonn recoge el espíritu de dicho principio en sus artículos 2.1º, 6, 9, 28.2º, 30, 70.1º y, sobretodo, 72.2º, bajo la idea de buscar criterios eficaces de reparto de competencias entre diferentes niveles de poder, articulando una presunción a favor de la autoridad o jurisdicción inferior.

Asimismo se señala como precedente histórico y jurídico la declaración IX de la Carta del Lavoro de 1927, según la cual: *“La intervención del Estado en la producción económica tiene lugar sólo*

cuando falte o sea insuficiente la iniciativa privada o cuando estén en juego intereses políticos del Estado. Tal intervención puede asumir la forma de control, de estímulo y de gestión directa”; esto acontecía sólo en presencia de condiciones determinadas: cuando la iniciativa privada se hubiera mostrado inexistente o insuficiente, o bien, cuando, independientemente de esto, se hubiera manifestado la necesidad de realizar los “intereses políticos del Estado”

2.2. Introducción y desarrollo del Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea

El principio de Subsidiariedad encuentra también sus raíces en la doctrina del Estado liberal. Conforme a ella, debería poder demostrar el Estado, para su existencia y más aún para sus intromisiones regladas en el ámbito de libertad del individuo, que determinados objetivos, a los que los individuos libres aspiran o razonablemente deberían aspirar, sólo podrían ser alcanzados mediante una intervención del Estado. “De ahí que lo estatal liberal sólo sea legítimo en cuanto sea subsidiario”⁶⁵.

Ambos fundamentos ideológicos de este principio se ocupan sobre la libertad del individuo, y por tanto, no coinciden del todo con la discusión eurocomunitaria sobre la Subsidiariedad. El individuo encontrará más soportable la intromisión si ésta procede de un plano de autoridad que él pueda aún abarcar y en cuanto que esa abarcabilidad pueda eventualmente radicar en las posibilidades de cooperación.

⁶⁵ Torsten Stein, “*El Principio de Subsidiariedad en el Derecho de la Unión Europea*”, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) oct-dic. 1995.

Hemos de precisar que aunque el Principio de Subsidiariedad se consagra formalmente en el Tratado de la Unión de 1992, ya encuentra su fundamento en los propios orígenes de las Comunidades Europeas, en concreto en el Tratado CECA de 1951, en virtud del cual la Comunidad *“sólo ejercerá una acción directa sobre la producción y el mercado cuando las circunstancias así lo requieran, por ello podemos manifestar que dicho principio está en la propia entraña del proceso de unificación europea desde el primer momento de la construcción de las Comunidades.”*

Dentro ya del relanzamiento de la Unión y justamente después de haberse producido la primera ampliación que integraba en el proyecto comunitario entre otros países a Reino Unido, la Comisión recogería expresamente en su Informe de la Comisión sobre la Unión Europea de 26 de junio de 1975, una referencia explícita al Principio de Subsidiariedad como contraposición al riesgo de construcción de un súper-Estado centralizador, señalando que no serán atribuidas a la Unión más que las funciones que los Estados Miembros no pudieran cumplir con eficacia.

Cabe recordar que el propio texto de este importante informe en el que ya aparece el término Unión recordaba que los principios de la Unión serían *“La democracia, la libertad de opinión, la libre circulación de personas e ideas, la participación de los pueblos a través de la libre elección de sus representantes y, la protección de los derechos humanos”* y obviamente recordaría que la Unión declarará su autoridad sólo cuando lo considere necesario y que los Estados Miembros quedarían libres para actuar en todos los aspectos en los que la Unión no ha llevado a cabo acción alguna.

Precisamente en el más importante proyecto de construcción europea surgido tras los Tratados Fundacionales, el proyecto Spinelli o Proyecto de Tratado de la Unión Europea, adoptado en resolución del Parlamento Europeo de 14 de febrero de 1984 se recogería el principio de Subsidiariedad al manifestarse en su artículo 12.2. *“Cuando el presente Tratado atribuya una competencia concurrente a la Unión, la acción de los Estados Miembros se ejercerá allí donde no haya intervenido la Unión. La Unión sólo intervendrá para realizar aquellas funciones que puedan ser emprendidas en común de una manera más eficaz que por los Estados Miembros, separadamente, en particular, aquellas cuya realización exija la acción de la Unión, dado que su dimensión o sus efectos superan las fronteras nacionales.”*⁶⁶

Como es bien conocido, el Proyecto Spinelli de Tratado de la Unión Europea sólo encontraría el apoyo parlamentario, generando los Estados de la Unión un nuevo Tratado que lleva por nombre el Acta Única Europea, cuyos objetivos serían mucho más limitados.

El Parlamento Europeo incorporaría la Subsidiariedad al Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea, dentro de su parte normativa en un artículo específico.⁶⁷ El artículo 12-A del Proyecto Spinelli se utilizaba, según recuerda J.M. de Areilza Carvajal, para constitucionalizar el crecimiento dinámico de competencias

⁶⁶ Pérez-Bustamante, Rogelio y Conde, Elena, *La Unión Política Europea 1969-1999*, Dykinson, 1999 pág. 342-343.

⁶⁷ J.M. de Areilza Carvajal, *El Principio de Subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea*, Revista Española de Derecho Constitucional Sep-Dic 1995.

comunitarias sin necesidad de hacer reformas explícitas de los Tratados.

Aunque no se definiera de forma explícita, el Acta Única Europea de 1987 introdujo el Principio de Subsidiariedad en el marco del medio ambiente (sin embargo, el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas estableció en su sentencia del 21 febrero 1995 que el Principio de Subsidiariedad es un principio legislativo general que puede invocarse al comprobar la legalidad de una acción comunitaria antes de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea.

El referido autor recuerda con acierto como el Presidente de la Comisión, Jacques Delors⁶⁸, cuya habilidad le había permitido participar en la finalización del Acta Única y al mismo tiempo en el relanzamiento del Mercado Interior mientras planeaba más importantes objetivos, empezaría a utilizar con profusión el término Subsidiariedad en sus discursos sobre el desarrollo comunitario, teniendo en cuenta la preocupación de los alemanes por la intromisión comunitaria en materias con frecuencia de competencia regional exclusiva.

Sería por fin el Tratado de Maastricht el que articularía una formulación expresa en su texto normativo del Principio de

⁶⁸ Cabe señalar la gran aportación de Jacques Delors (1925-) al proceso de integración europea, fundamentalmente realizada en el periodo en el que interviene como Presidente de la Comisión Europea (1985-1995) y posteriormente a través de sus intervenciones públicas y de las actividades de su grupo de pensamiento centrado en "*Notre Europe*", thinktank independiente creado en 1996.

Subsidiariedad, lo que daría pie a su posterior desarrollo en los sucesivos Tratados modificativos.

Esta cuestión sería objeto de un importante debate durante el tiempo de la realización del Tratado. A tal efecto, J. M. de Areilza recuerda como la Comisión Europea se opuso durante las negociaciones para realizar el Tratado de Maastricht a la juridificación del principio, deseada por algunos Estados Miembros, tal vez porque en el fondo entendía la Subsidiariedad como un criterio político de contenido variable invocable tanto a la hora de continuar como de limitar la expansión de las competencias comunitarias.⁶⁹

El Tratado de la Unión, de 7 de febrero de 1992, incluye en su artículo 3B la siguiente disposición:

“La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

En los ámbitos que no sea de su competencia exclusiva, la Comunidad interviene, conforme al principio de Subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción prevista no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados Miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a las dimensiones o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

⁶⁹ J M. de Areilza Carvajal, *El Principio de Subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea*, Revista Española de Derecho Constitucional Sep-Dic 1995. p. 73

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado”.

De dicho artículo se concluye en primer lugar, como es posible observar que el principio de Subsidiariedad no es de aplicación general, sino que, por el contrario, sirve sólo para aquellos ámbitos que no son de competencia exclusiva comunitaria; por lo tanto, éste se aplica cuando la competencia comunitaria convive con la de los Estados Miembros, o sea, en la hipótesis de “competencia concurrente”, que sería una especie de co-ejercicio transitorio de potestad normativa, por parte de la Comunidad y de los Estados Miembros, sobre el mismo objeto.

Se concluye asimismo por los especialistas que además, del artículo 3B, párrafos segundo y tercero, se deducen las dos condiciones objetivas de ejercicio de la acción comunitaria: en primer lugar, las Instituciones comunitarias pueden intervenir sólo cuando ello resulte ser “necesario”; en segundo lugar, la intensidad de su intervención debe ser “proporcional” a los objetivos perseguidos. Por cuanto concierne a la primera condición, la necesidad de la intervención subsiste cuando los objetivos que se persiguen no puedan ser suficientemente realizados por los Estados Miembros debido a la dimensión o a los efectos que la acción prevista para conseguirlos es susceptible de producir, pero pueden, en cambio, ser realizados mejor a nivel comunitario. Respecto a la segunda condición, en cambio, la intervención comunitaria debe respetar el principio de proporcionalidad, desde el momento en que debe limitarse “a lo

necesario” para el logro de los objetivos previstos por el Tratado de Maastricht.⁷⁰

De este modo, según subraya J. Martín Pérez de Nanclares, tal y como recoge expresamente el artículo 3B del Tratado de la Unión, “*la Comunidad intervendrá dentro del ámbito de competencias compartidas sólo en la medida en que los objetivos puedan lograrse mejor en el plano comunitario*”. Sin embargo, la diferencia de la formulación ofrecida por el artículo 12 del Proyecto de Tratado Spinelli, delimitación positiva de competencias, el Principio de Eficacia es requisito necesario pero no es suficiente⁷¹.

Por ello subraya el referido autor que no basta con que la Comunidad pueda lograr mejor el fin perseguido sino que se exigen cumulativamente dos condiciones complementarias: 1º Requisito de necesidad, según el Tratado “*Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado*”. La hipotética acción del Estado ha de ser claramente insuficiente e ineficaz. Esto es, si los Estados Miembros pudieran alcanzar el objetivo comunitario “de manera suficiente”, aunque no fuera tan eficaz como si interviniera la Comunidad, la acción pretendida podrá ser emprendida por aquellos en lugar de por ésta y 2. La dimensión supranacional. A sensu contrario, toda intervención basada en un problema nacional sin repercusiones para los objetivos comunitarios no podrá ser resuelta por la Comunidad.

⁷⁰ Edoardo Frosini, Tommaso; *Subsidiariedad y Constitución*, Anuario de la Facultad de Derecho, ISSN 0213-988X, Nº 19-20, 2001-2002, pag. 300-301

⁷¹ Martín y Pérez de Nanclares, José; *El Principio de Subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea*, Publicación para El Mundo del Derecho Tapia, mayo 1993 pgs. 9 y ss.

En todo caso y como concluye el referido trabajo de Jose María de Areilza, el artículo 3B aparecía como un terreno incierto sobre el que asentar las bases de una futura limitación del ejercicio de poderes comunitarios, pudiendo servir bien para legitimar cualquier acción comunitaria o bien para poner en tela de juicio la legalidad de muchas de ellas. Concluyendo dicho autor que aunque el principio quedaba formulado de un modo muy abierto y susceptible de muchas interpretaciones, existen formas políticas y jurídicas con las que resolver el problema de la expansión de competencias en el ejercicio del poder comunitario.⁷²

El siguiente Tratado de la Unión, el Tratado de Ámsterdam, realizado en 1997, que entraría en vigor en 1999, incorporaría un “Protocolo sobre la aplicación de los principios de Subsidiariedad y proporcionalidad” que reproducimos según la versión oficial de dicho Tratado en España, ofrecida por el BOE 301/1998 de 17 de diciembre de 1998.⁷³

⁷² J M. de Areilza Carvajal, *El Principio de Subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea*, Revista Española de Derecho Constitucional Sep-Dic 1995 págs. 92-93

⁷³ 1. Al ejercer las competencias que le han sido conferidas, cada institución deberá garantizar el cumplimiento del principio de Subsidiariedad. También garantizará el respeto del principio de proporcionalidad, según el cual ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado.

2. La aplicación de los principios de Subsidiariedad y proporcionalidad respetará las disposiciones generales y los objetivos del Tratado, en particular en lo referente al pleno mantenimiento del acervo comunitario y del equilibrio institucional; no afectará a los principios desarrollados por el Tribunal de Justicia en lo que se refiere a la relación entre el Derecho Comunitario y el Nacional y debería tener en cuenta el apartado 4 del artículo F del Tratado de la Unión Europea, según el cual «la Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas».

-
3. El principio de Subsidiariedad no pone en tela de juicio las competencias conferidas a la Comunidad Europea por el Tratado, conforme las ha interpretado el Tribunal de Justicia. Los criterios mencionados en el párrafo segundo del artículo 3. B del Tratado se referirán a los ámbitos en los cuales la Comunidad no tiene competencia exclusiva. El principio de Subsidiariedad ofrece una orientación acerca de como deben ejercerse esas competencias a nivel comunitario. La Subsidiariedad es un concepto dinámico y debe aplicarse a tenor de los objetivos que señala el Tratado. Permite que la intervención comunitaria, dentro de los límites de sus competencias, se amplíe cuando las circunstancias así lo exijan e, inversamente, que se restrinja o abandone cuando deje de estar justificada.
4. Para toda norma comunitaria propuesta se expondrán los motivos en los que se basa con vistas a justificar que cumple los principios de Subsidiariedad y proporcionalidad; las razones para concluir que un objetivo comunitario puede lograrse mejor a nivel de la Comunidad deben justificarse mediante indicadores cualitativos o, cuando sea posible, cuantitativos.
5. Para que la actuación comunitaria esté justificada, deberán reunirse ambos aspectos del principio de Subsidiariedad: Que los objetivos de la acción propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente mediante la actuación de los Estados Miembros en el marco de su sistema constitucional Nacional y, por consiguiente, pueden lograrse mejor mediante una actuación de la Comunidad. Deberán aplicarse las siguientes directrices al estudiar si se cumple esta condición:
- El asunto que se considera presenta aspectos transnacionales que no pueden ser regulados satisfactoriamente mediante la actuación de los Estados Miembros.
 - Las actuaciones de los Estados Miembros únicamente, o la ausencia de actuación comunitaria entrarían en conflicto con los requisitos del Tratado (tales como la necesidad de corregir distorsiones de la competencia o evitar restricciones encubiertas del comercio o reforzar la cohesión económica y social), o perjudicarían considerablemente, por algún otro cauce, los intereses de los Estados Miembros.
 - La actuación comunitaria proporcionaría claros beneficios debido a su escala o a sus efectos en comparación con la actuación a nivel de los Estados Miembros.
6. La forma de la actuación comunitaria deberá ser lo más sencilla posible, coherente con el logro satisfactorio del objetivo de la medida y con la necesidad de su ejecución eficaz. La Comunidad deberá legislar únicamente en la medida de lo necesario. En igualdad de condiciones, las directivas serán preferibles a los reglamentos, y las directivas marco a las medidas detalladas. Las directivas, tal y como se definen en el artículo 189 del Tratado, aunque obliguen al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejarán a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.
7. En lo que se refiere a la naturaleza y al alcance de la actuación de la Comunidad, las medidas comunitarias deberían dejar un margen tan amplio como sea posible para que las decisiones se tomen a nivel Nacional, de forma compatible con el doble objetivo de que las medidas cumplan su finalidad y de que se respeten los requisitos del Tratado. Habrá que velar por que se respeten simultáneamente el Derecho Comunitario y las disposiciones nacionales bien establecidas así como el

ordenamiento y el funcionamiento de los regímenes jurídicos de los Estados Miembros. Cuando corresponda y a reserva de su correcta ejecución, las medidas comunitarias deberían ofrecer a los Estados Miembros varias formas alternativas de alcanzar los objetivos perseguidos.

8. Cuando la aplicación del principio de Subsidiariedad sea motivo de que la Comunidad no adopte una acción, los Estados Miembros tendrán que ajustarse en su actuación a las normas, generales que establece el artículo 5 del Tratado, tomando todas las medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones de acuerdo con el Tratado y absteniéndose de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los objetivos del Tratado.

9. Sin perjuicio de su derecho de iniciativa, la Comisión debería:

- Excepto en casos especiales de urgencia o confidencialidad, consultar ampliamente antes de proponer textos legislativos y, en su caso, publicar los documentos de consulta.

- Justificar la pertinencia de sus propuestas en relación con el principio de Subsidiariedad; en caso necesario, el memorándum explicativo que acompañe a una propuesta dará precisiones a este respecto. La financiación total o parcial de la acción comunitaria con cargo al presupuesto de la Comunidad requerirá una explicación.

- Tener debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Comunidad, los gobiernos nacionales, las autoridades locales, los agentes económicos o los ciudadanos deberá ser reducida al mínimo y deberá ser proporcional al objetivo que se desee alcanzar.

- Presentar al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo y al Consejo un informe anual sobre la aplicación del artículo 3. B del Tratado. Dicho informe anual deberá remitirse, asimismo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social.

10. El Consejo Europeo tendrá en cuenta el informe de la Comisión a que se refiere el cuarto guión del punto 9 en su informe relativo a los progresos realizados por la Unión que debe presentar al Parlamento Europeo de conformidad con el artículo D del Tratado de la Unión Europea.

11. Con pleno respeto de los procedimientos aplicables, el Parlamento Europeo y el Consejo examinarán, como parte integrante del examen global de las propuestas de la Comisión, si las mismas se atienden a lo dispuesto en el artículo 3. 13 del Tratado. Dicho examen se aplicará tanto a la propuesta original de la Comisión como a las modificaciones que el Parlamento Europeo y el Consejo deseen introducir en la propuesta.

12. Durante los procedimientos contemplados en los artículos 189. B y 189. C del Tratado, se informará al Parlamento Europeo de la postura del Consejo sobre la aplicación del artículo 3. B del Tratado, mediante una exposición de los motivos por los que el Consejo adopta su posición común. El Consejo informará al Parlamento Europeo de los motivos por los que considera que una propuesta de la Comisión no se ajusta, en parte o en su totalidad, al artículo 3. 13 del Tratado.

13. El cumplimiento del principio de Subsidiariedad será objeto de examen con arreglo a las normas establecidas en el Tratado.

De este modo, el Tratado de Ámsterdam posibilitaba una aplicación generalizada del Principio de Subsidiariedad, lo que hizo concluir a los expertos sobre la necesidad de seguir desarrollando dicho principio y convertir este desarrollo en un objetivo principal del proyecto de elaborar un Tratado Constitucional de la Unión Europea. Así, constituida la Convención para realizar dicho Tratado, se crearon los correspondientes grupos de trabajo siendo el primero de ellos el grupo Subsidiariedad que estaría presidido por Don Iñigo Méndez de Vigo.

La Conferencia Intergubernamental que realizó el Tratado de la Unión de Niza adoptó una Declaración relativa al Futuro de la Unión Europea –la Declaración 33- en la que se insta a los Estados Miembros a que ratifiquen rápidamente dicho Tratado. En este texto, una vez abierto el camino de la ampliación, se solicita un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión. Durante el año 2001 se ha de proceder a un amplio debate con las todas las partes.

Este proceso habría de abordar en particular entre las cuestiones descritas la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados Miembros, que respete el principio de Subsidiariedad⁷⁴.

El Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 constituiría una Convención para la elaboración del nuevo Tratado. La

⁷⁴ Sobre las funciones de este principio véase Martínez-Carrasco Pignatelli, “*El principio de Subsidiariedad en la Unión Europea*”, Noticias de la Unión Europea, número 177, 1999, págs. 86 y ss.

Convención Europea o Convención sobre el Futuro de Europa sería la encargada de redactar el borrador de Constitución Europea que serviría de base para el texto final presentado a ratificación en los Estados Miembros de la Unión Europea. Establecida en 2002, debatió modelos alternativos y visiones de la Unión Europea. La Convención estaría formada por parlamentarios nacionales y europeos, miembros de la Comisión Europea, parlamentarios de los países candidatos a la ampliación y representantes de los trabajadores, empresarios y ONG.

El texto elaborado por la Convención sería la base para la Conferencia Intergubernamental de 2004 que concluiría con la firma realizada el 29 de octubre de 2004 por los Jefes de Estado y de Gobierno del Tratado Constitucional de la Unión Europea. Pero este Tratado como es bien conocido, no entraría en vigor al rechazarse en referéndum por Francia y Países Bajos.

En todo caso la Convención sobre el futuro de Europa concluiría sus trabajos el 10 de julio de 2003, cerrando un período de 17 meses de trabajo en los que sus miembros se reunieron en sesión plenaria en veintiséis ocasiones (cincuenta y dos días) oyendo más de 1.800 intervenciones. Importa recordar que la Convención constituyó once grupos de trabajo y tres círculos de debate, cada uno de ellos con su propio y específico mandato, los cuales se reunieron para tratar cuestiones concretas y realizar recomendaciones al conjunto de la Convención.

El primero de los referidos grupos de trabajo se tituló precisamente “Subsidiariedad” siendo su Presidente Don Iñigo Méndez de Vigo y sus conclusiones realmente serían consideradas

tanto por el Tratado Constitucional como por el posterior Tratado de Lisboa. Cabe señalar que además del trabajo realizado por sus participantes se procedió a una serie de audiciones de expertos sobre cuestiones relativas a la aplicación y el control del principio de Subsidiariedad.⁷⁵ Tras cada audición, el Grupo realizó un debate sobre las distintas cuestiones mencionadas por los participantes.

Según refiere L.M. Hinojosa Martínez, los principales objetivos de este Grupo de trabajo consistían en determinar si la redacción del principio de Subsidiariedad en el art. 5 TCE, y los criterios establecidos para su aplicación en el Protocolo anexo al TCE, eran los adecuados. Por otro lado también se debía dilucidar si era necesario introducir nuevos mecanismos de control político o de control judicial que garantizaran un mejor respeto de este principio.

⁷⁵ Los expertos sobre el principio de Subsidiariedad escuchados por el Grupo I de la Convención fueron los siguientes: D. Michel Petite, Director General del Servicio Jurídico de la Comisión, sobre la aplicación por la Comisión del principio de Subsidiariedad; D. Dietmar Nickel, Director General de la Dirección General de Comisiones y Delegaciones; del Parlamento Europeo, sobre la aplicación por el Parlamento Europeo del principio de Subsidiariedad ; D. Jos Chabert, Ministro y antiguo Presidente y miembro del Comité de las Regiones, D. Henrich Hoffschulte, primer Vicepresidente del CMRE (Consejo de Municipios y Regiones de Europa) y D. Jeremy Smith, Secretario General del CMRE, sobre la aplicación del principio de Subsidiariedad en las relaciones entre entidades descentralizadas y Estados. ; D. Jean; Claude Piris, Jurisconsulto y Director General del Servicio Jurídico del Consejo, sobre la aplicación por el Consejo del principio de Subsidiariedad ; D. Francis Jacobs, Abogado General del Tribunal de Justicia, sobre el control del principio de Subsidiariedad por parte del Tribunal de Justicia ; D. Jacques Arrighi de Casanova, Consejero de Estado, sobre el control por el Consejo de Estado y el Consejo constitucional del respeto en Francia del principio de la constitucionalidad de las leyes ; D. Andreas Maurer, Profesor asociado de la Universidad de Colonia, sobre la práctica de los parlamentos nacionales en cuanto al control del principio de Subsidiariedad.

El resultado final alcanzado mantiene la consideración de la Subsidiariedad como un principio esencialmente político, en el que los mecanismos de control sobre su cumplimiento tienen en la mayoría de los casos esa misma naturaleza. Por lo tanto, y seguimos la reflexión L.M. Hinojosa, no puede hablarse de una revolución en la regulación de la Subsidiariedad, sino más bien de una evolución, aunque la redacción del Protocolo se haya renovado completamente, introduciéndose nuevos e interesantes mecanismos de control sobre el cumplimiento del principio.

Cabe destacar que por primera vez, se va a involucrar directamente a los Parlamentos nacionales en un mecanismo de control político con incidencia sobre el procedimiento normativo comunitario.⁷⁶

En definitiva, tras las reuniones celebradas por el Grupo I “Subsidiariedad”, se lograría un amplio consenso entre sus miembros para presentar a la Convención propuestas que girarían en torno varios ejes.

En primer lugar, reforzar la consideración y aplicación del principio de Subsidiariedad por parte de las Instituciones que participan en el proceso legislativo (es decir, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión) durante la fase de elaboración y estudio de la propuesta del acto legislativo.

⁷⁶ Luis Miguel Hinojosa Martínez, *La regulación del principio de Subsidiariedad en el Tratado Constitucional: Espejismos y Realidades*.

En segundo término, se propondría instaurar un mecanismo “de alerta temprana” (early warning system) que permita la participación directa de los parlamentos nacionales del control del respeto del principio de Subsidiariedad.

Finalmente, el Grupo I de la Convención “Subsidiariedad” propondría la ampliación del derecho de recurrir al Tribunal de Justicia sobre la base del incumplimiento del principio Subsidiariedad

El grupo concluyó que las anteriores propuestas no recogían la totalidad de la problemática que se relaciona con la Subsidiariedad, y recuerda que se debe reforzar el protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales para facilitar el control por estos de sus gobiernos en lo que se refiere al control del principio de Subsidiariedad. Además, entiende que el simplificar los actos legislativos de que dispone la Unión Europea y aclarar sus efectos favorecería la aplicación y control del principio Subsidiariedad al facilitar, la determinación de competencias entre la comunidad y los Estados Miembros en cuanto la ejecución de tales actos. De este modo, sería conveniente que el Tratado contemplará una diferenciación entre los actos de carácter legislativo y los ejecutivos, con lo que al mismo tiempo se favorecería la aplicación del principio de proporcionalidad, al permitir un mayor recurso a actos adecuados a la intensidad de la actuación requerida.

El importante trabajo realizado por el Grupo I de la Convención daría lugar a un nuevo desarrollo de dicho principio que pasaría directamente a integrarse, tras el fracaso de dicho Tratado Constitucional, en el Tratado de Lisboa.

El Tratado Constitucional de la Unión Europea de 29 de octubre de 2004 no entró en vigor directamente pero una gran parte de su contenido, en concreto las referencias al principio de Subsidiariedad, pasarán plenamente a integrarse en el Tratado de Lisboa. Así se refiere a dicho principio en el apartado primero del artículo I-11 en el que separan las funciones de los principios de atribución y de Subsidiariedad al indicar que el primero rige “la delimitación de competencias”, mientras que el segundo se refiere al “ejercicio” de las mismas.

La definición del principio de Subsidiariedad que recoge el art. I-11 (3) del Tratado Constitucional refleja casi literalmente la del art. 5, párrafo segundo, del Tratado de la Comunidad Europea⁷⁷, con el añadido de la referencia a los niveles «regional y local» a la hora de evaluar la capacidad de los Estados Miembros de alcanzar los objetivos de manera suficiente por sí solos.

Esta semejanza, tal como refiere L. M. Hinojosa, advierte del continuismo con la regulación anterior en cuanto a la naturaleza del principio y a su contenido. La alusión a los poderes regionales y locales da respuesta a una reivindicación de éstos, que, en muchos casos, se habían sentido postergados e ignorados en el proceso de integración, y en cierta medida desprotegidos frente a las incursiones

⁷⁷ Con la única modificación de la sustitución de la “Comunidad Europea” por la “Unión Europea”.

comunitarias en determinados ámbitos que algunos derechos constitucionales internos consideran de su competencia⁷⁸.

Las principales diferencias entre el Protocolo de aquel Tratado, y el Protocolo Anexo al Tratado Constitucional relativas al principio de Subsidiariedad son las siguientes:

- desaparecen las salvaguardas que pretendían defender las competencias y el acervo comunitarios;
- simplificación de los criterios de fondo que es necesario respetar para cumplir con el principio;
- se suprimen los apartados relativos al bloqueo del Consejo y del Parlamento Europeo, y se sustituyen por una alusión a la obligación de “cada Institución” de “velar de manera permanente por el respeto” del principio de Subsidiariedad;
- se introducen nuevos mecanismos de control del cumplimiento del principio⁷⁹, tanto políticos como judiciales, siendo ésta la mayor novedad del Protocolo.

Según J.M. Hinojosa, las obligaciones formales que conlleva la aplicación de la Subsidiariedad se repiten en el nuevo protocolo, aunque con ligeras variantes, en donde la obligación de la Comisión de realizar “amplia consulta” antes de proponer actos legislativos,

⁷⁸ J. Martín y Pérez de Nanclares, “*El nuevo sistema de competencias en el Proyecto de Constitución Europea*”, en Cuadernos Europeos de Deusto, n.º 30, 2004, p. 105).

⁷⁹ En el Protocolo vigente, el último apartado señala simplemente que “el cumplimiento del principio de Subsidiariedad será objeto de examen con arreglo a las normas establecidas en el Tratado”. De esto, apenas cabe inferir algo más que la afirmación de la justiciabilidad del principio de Subsidiariedad.

ahora incluye la necesidad de “tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas”

La obligación de motivación de los actos en relación con el principio de Subsidiariedad es en el nuevo Protocolo algo más cualificada, ya que sobre la Institución u órgano comunitario de los que proceda la iniciativa a incluir en todo proyecto de acto legislativo, se ha de incluir una ficha de Subsidiariedad y Proporcionalidad, en la que se expliciten con pormenores los argumentos que permitirán evaluar el cumplimiento de estos principios, aunque las principales novedades en este terreno se sitúan en el ámbito del principio de proporcionalidad (artículo 5 del nuevo protocolo).

Finalmente se continuará con la obligación de la Comisión sobre la realización de un informe anual en torno a la aplicación del principio de Subsidiariedad, a qué horas incluye también a los parlamentos nacionales entre la lista de Instituciones destinatarias del mismo⁸⁰.

Los aspectos novedosos de este Tratado Constitucional tendrán ciertas influencias en el principio de Subsidiariedad. Por un lado, y recordando que la Unión Europea aplica la Subsidiariedad en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, al haberse numerado y clasificado las competencias comunitarias en el derecho originario, desaparecen las incertidumbres sobre los ámbitos

⁸⁰ Se descartó la propuesta de que el programa legislativo de la Comisión se debatiese en los Parlamentos nacionales (Doc. CONV 286/02, de 23.9.2002, p. 4). El art. 1.º del nuevo Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la UE se limita a indicar que el mencionado programa legislativo les será remitido al mismo tiempo que al Parlamento Europeo y al Consejo.

competenciales en los que ha de aplicarse este principio. Por otro lado, la nueva clasificación de actos normativos ejecutivos también favorece la aplicación del principio de Subsidiariedad, puesto que al distinguirse los actos legislativos de los que no lo son, se establece una tipología de modalidades de actuación más clara y ordenada⁸¹.

El Tratado de Lisboa ha supuesto un nuevo hito normativo en el proceso de construcción de la Unión Europea prosiguiendo así la llamada “andadura comunitaria” o “Doctrina Monnet”, desarrollando de un modo continuado los valores y principios de la Unión Europea con el fin último de beneficiar y acercar las Instituciones y políticas de la Unión a todos los ciudadanos.

El principio de Subsidiariedad consecuentemente aparece regulado en esta nueva normativa según señala el artículo número 5

⁸¹ A pesar de ello, la nueva regulación tampoco aclara el papel que juega el principio de Subsidiariedad en relación con las competencias ejecutivas comunitarias. La definición del ámbito de aplicación del principio en referencia (por exclusión) a la noción de competencias exclusivas (un concepto legislativo), pudiera hacer pensar que la Subsidiariedad sólo se aplica a las competencias normativas de la Unión. Esta sensación se ve reforzada por el hecho de que los mecanismos de control introducidos en el nuevo Protocolo sobre los principios de Subsidiariedad y proporcionalidad únicamente se puedan utilizar para los «proyectos de acto legislativo europeo». Sin embargo, es posible encontrar referencias a la aplicación del principio de Subsidiariedad en el derecho derivado de la Unión, en relación con las competencias de ejecución del derecho comunitario (ver, p. e., el art. 8 (3) del Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo, de 21.6.1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los fondos estructurales [DO L 161/1, de 26.6.1999]). En tales circunstancias, cabe otra interpretación alternativa, que en mi opinión es la más acertada: al excluir solamente las competencias exclusivas (concepto legislativo) del ámbito de vigencia del principio de Subsidiariedad, se estaría reconociendo la aplicabilidad del mencionado principio al resto de las competencias normativas comunitarias y a la totalidad de las competencias ejecutivas de la Unión. Ahora bien, si esto es así, hubiera resultado mucho más esclarecedor que el TC lo reconociese expresamente.

del nuevo Tratado de la Unión Europea, y con mayor detalle en el Protocolo número 2 “Sobre la aplicación de los principios de Subsidiariedad y proporcionalidad”.

Para llevar a cabo la aplicación del Principio de Subsidiariedad las Instituciones comunitarias, en concreto la Comisión tendrá que ejercer las consultas correspondientes, tal y como establece el artículo 2 del citado Protocolo.

Se delimitan los “proyectos de acto legislativo”, que serán las propuestas de la Comisión, las iniciativas de un grupo de Estados Miembros, las iniciativas del Parlamento Europeo, las peticiones del Tribunal de justicia, las recomendaciones del Banco Central europeo y las peticiones del Banco Europeo de Inversiones, destinados a la adopción de un acto legislativo, tal y como afirma el artículo 3 del Protocolo.

La participación de las Instituciones comunitarias en este proceso requerirá de su colaboración y cooperación, destacándose la posición activa de los Parlamentos Nacionales en este procedimiento, tal y como recoge el artículo 4 del Protocolo

Se requerirá una motivación y evaluación del cumplimiento de los principios de Subsidiariedad y proporcionalidad en todos los proyectos de acto legislativo según establece el artículo 5 del Protocolo.

Los Parlamentos Nacionales podrán participar mediante la elaboración del dictamen motivado en el que exponga las razones por

las que se considera que un proyecto no se ajusta al principio de Subsidiariedad, según afirma el artículo 6 del Protocolo.

En virtud del artículo 7 del Protocolo, se tendrán en cuenta los Dictámenes motivados dirigidos por los Parlamentos Nacionales o sus cámaras, si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en las principales Instituciones comunitarias, al igual que se podrá dar pie al estudio de estos estudios.

En el artículo 8 del Protocolo, también se hará mención al pronunciamiento del Tribunal de justicia la Unión Europea sobre los recursos por violación del Principio de Subsidiariedad, y la posibilidad de que el Comité de las Regiones interponga recursos contra actos legislativos.

Finalmente, la Comisión Europea será la encargada de elaborar y presentar un informe anual que evaluará las consecuencias y efectos de la aplicación del Principio de Subsidiariedad en toda la Unión Europea, en virtud del artículo 9 del Protocolo.⁸²

⁸²Protocolo 2º - Versión consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO C115 de 9.05.2008) Protocolo (nº 2): Sobre la Aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad

Las Altas Partes Contratantes, Deseando hacer lo necesario para que las decisiones se tomen lo más cerca posible de los ciudadanos de la Unión; Decididas a establecer las condiciones para la aplicación de los principios de Subsidiariedad y proporcionalidad enunciados en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, así como a establecer un sistema de control de la aplicación de dichos principios, Han Convenido en las siguientes disposiciones, que se incorporarán como anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: Artículo 1: Cada institución deberá velar de manera permanente por el respeto de los principios de Subsidiariedad y de proporcionalidad definidos en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea.

Artículo 2: Antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas. En casos de urgencia excepcional, la Comisión no procederá a estas consultas. Motivará su decisión en su propuesta.

Artículo 3: A los efectos del presente Protocolo, se entenderá por “proyecto de acto legislativo” las propuestas de la Comisión, las iniciativas de un grupo de Estados Miembros, las iniciativas del Parlamento Europeo, las peticiones del Tribunal de Justicia, las recomendaciones del Banco Central Europeo y las peticiones del Banco Europeo de Inversiones, destinadas a la adopción de un acto legislativo.

Artículo 4: La Comisión transmitirá sus proyectos de actos legislativos, así como sus proyectos modificados, a los Parlamentos nacionales al mismo tiempo que al legislador de la Unión.

El Parlamento Europeo transmitirá sus proyectos de actos legislativos, así como sus proyectos modificados, a los Parlamentos nacionales.

El Consejo transmitirá los proyectos de actos legislativos que tengan su origen en un grupo de Estados Miembros, en el Tribunal de Justicia, en el Banco Central Europeo o en el Banco Europeo de Inversiones, así como los proyectos modificados, a los Parlamentos nacionales.

El Parlamento Europeo transmitirá sus resoluciones legislativas y el Consejo sus posiciones a los Parlamentos nacionales inmediatamente después de su adopción.

Artículo 5: Los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de Subsidiariedad y de proporcionalidad. Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de Subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados Miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar.

Artículo 6: Todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de Subsidiariedad. Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas.

Si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en un grupo de Estados Miembros, el Presidente del Consejo transmitirá el dictamen a los Gobiernos de esos Estados Miembros.

Si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones, el Presidente del Consejo transmitirá el dictamen a la institución u órgano de que se trate.

Artículo 7: 1. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, así como, en su caso, el grupo de Estados Miembros, el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones, si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en ellos, tendrán en cuenta los dictámenes motivados dirigidos por los Parlamentos nacionales o cualquiera de las cámaras de un Parlamento nacional.

Cada Parlamento nacional dispondrá de dos votos, repartidos en función del sistema parlamentario nacional. En un sistema parlamentario nacional bicameral, cada una de las dos cámaras dispondrá de un voto.

2. Cuando los dictámenes motivados que indiquen que un proyecto de acto legislativo no respeta el principio de Subsidiariedad representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales de conformidad con el párrafo segundo del apartado 1, el proyecto deberá volverse a estudiar. Este umbral se reducirá a un cuarto cuando se trate de un proyecto de acto legislativo presentado sobre la base del artículo 76 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia.

Tras este nuevo estudio, la Comisión o, en su caso, el grupo de Estados Miembros, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones, si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en ellos, podrá decidir mantener el proyecto, modificarlo o retirarlo. Esta decisión deberá motivarse.

3. Además, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, cuando los dictámenes motivados que indiquen que una propuesta de acto legislativo no respeta el principio de Subsidiariedad representen al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales de conformidad con el párrafo segundo del apartado 1, la propuesta deberá volverse a estudiar. Tras este nuevo estudio, la Comisión podrá decidir mantener, modificar, o retirar la propuesta.

Si decide mantenerla, la Comisión deberá justificar, mediante dictamen motivado, por qué considera que la propuesta de que se trate respeta el principio de Subsidiariedad. Dicho dictamen motivado, así como los de los Parlamentos nacionales, deberán ser transmitidos al legislador de la Unión, para que los tenga en cuenta en el procedimiento:

a) antes de que concluya la primera lectura, el legislador (Parlamento Europeo y Consejo) estudiará la compatibilidad de la propuesta legislativa con el principio de Subsidiariedad, atendiendo de forma particular a las motivaciones presentadas y compartidas por la mayoría de los Parlamentos nacionales y al dictamen motivado de la Comisión;

b) si, por mayoría del 55% de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo, el legislador considera que la propuesta no es compatible con el principio de Subsidiariedad, se desestimará la propuesta legislativa.

Artículo 8: El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de Subsidiariedad, por

Cabe por último señalar que el artículo 51 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea manifiesta que sus disposiciones están dirigidas a las Instituciones y órganos de la Unión, “respetando el principio de subsidiariedad”, por consiguiente, estas respetaran los derechos, observaran los principios y promoverán su aplicación con arreglo a sus respectivas competencias, mencionando explícitamente lo que infiere del principio de Subsidiariedad y del hecho de que la Unión solo disponga de competencias de atribución.

2.3. El Principio de Subsidiariedad desde la perspectiva del Comité de las Regiones.

Desde su fundación en 1994, el Comité de las Regiones se convertiría en el máximo defensor del Principio de Subsidiariedad y, consecuentemente con su filosofía, constituirse en partidario de unas Instituciones europeas fuertes y eficientes que se concentran en los asuntos que no podrán abordarse convenientemente en otros niveles

parte de un acto legislativo, interpuestos con arreglo a los procedimientos establecidos en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea por un Estado miembro, o transmitidos por éste de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo.

De conformidad con los procedimientos establecidos en dicho artículo, el Comité de las Regiones también podrá interponer recursos contra actos legislativos para cuya adopción el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea requiera su consulta.

Artículo 9: La Comisión presentará al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo y a los Parlamentos nacionales un informe anual sobre la aplicación del artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. Este informe anual deberá remitirse asimismo al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

de gobierno directamente responsables ante los ciudadanos, de ahí la aplicación del Principio de Subsidiariedad.

Para considerar la posición del Comité de las Regiones sobre dicho principio, podemos acudir a dos importantes Dictámenes del Comité de las Regiones correspondientes a los años 1999 y 2005⁸³.

⁸³ El Comité de las Regiones ha realizado distintos dictámenes directa o indirectamente relacionados con el principio de Subsidiariedad tales como los que se citan a continuación: CdR 136/1995 anexo, Dictamen complementario sobre “*La aplicación del principio de subsidiariedad en la Unión Europea*”, Ponentes: Sres. Fraga Iribarne y Gebauer; CdR 302/1998, Dictamen sobre el principio de subsidiariedad “*Hacia una verdadera cultura de la subsidiariedad: un llamamiento del Comité de las Regiones*”, Ponentes: Sres. Delebarre y Stoiber; CdR 220/2004, Dictamen sobre “*Las líneas directrices para la aplicación y el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*”, Ponente: Sr. Straub; CdR 136/1995, Dictamen sobre la Revisión del Tratado de Maastricht, Ponente: Sr. Jordi Pujol; CdR 340/1996, Dictamen sobre “*La ordenación del territorio en Europa*”, Ponente: Sra. du Granrut; CdR 51/1999, Dictamen sobre “*La aplicación de la legislación de la UE por las regiones y los entes locales*”, Ponente: Sra. BRESSO; CdR 50/1999, Dictamen sobre “*Legislar mejor 1998: una responsabilidad que debe compartirse*”, Ponente: Sr. Nordtröm; CdR 53/1999, Dictamen sobre la Conferencia Intergubernamental del 2000, Ponentes: Sres. Koivisto y Van den Brande; CdR 18/2000, Dictamen sobre “*Legislar mejor 1999*”, Ponente: Sr. Stoiber; CdR 466/2001, Dictamen sobre “*Proyecto de informe del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros*”, Ponentes: Sres. Chabert y Dammeyer; CdR 19/2003, Dictamen global sobre “*El seguimiento del Libro Blanco sobre la gobernanza europea*”, Ponente: Sr. Delebarre; CdR 389/2002, Informe prospectivo “*Gobernanza y simplificación de los Fondos Estructurales después de 2006*”, Ponentes: Sres. Fitto y Van Cauwenberghe; CdR 237/2002, Dictamen sobre “*El papel de las regiones en la construcción europea*”, ponente: Lord Tope; CdR 354/2003, Dictamen sobre el “*Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*”, Ponentes: Sr. Schausberger y Lord Tope; CdR 62/2003, Dictamen sobre el “*Informe de la Comisión “Legislar mejor 2002” y la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones – Actualizar y simplificar el acervo comunitario*”, Ponente: Sr. Keymer; CdR 221/2004, Dictamen sobre “*El papel de los parlamentos regionales con competencias legislativas en la vida democrática de la Unión*”, Ponente: Sr. Van den Brande; CdR 121/2005, Dictamen sobre “*Legislar mejor 2004*” y “*Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea*”, Ponente: Sr. Delebarre; CdR 397/2006, Dictamen “*Paquete Legislar*”

Previamente cabe considerar que el Comité de las Regiones participa con mayor énfasis del principio por el que los Tratados de la Unión Europea manifiestan la necesidad de que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, por lo que configura un principio de proximidad, que se aplica a las relaciones comunitarias, estatales y subestatales, siendo un principio de base afirmado incluso antes del principio de Subsidiariedad.

Para el Comité de las Regiones se confirma que el cumplimiento del principio Subsidiariedad es de vital importancia actualmente, en una Europa constituida por un conjunto diverso de culturas que constituye el patrimonio de Europa y las diferentes identidades regionales y nacionales y por ello realizará una importante contribución en la aplicación del Principio de Subsidiariedad

El iter de la reflexión del Comité de las Regiones sobre el principio de Subsidiariedad pone de relieve como fue la entrada en vigor del Tratado de Maastricht la que desde ese momento -1 de noviembre de 1993- hizo cobrar fuerza dicho principio en la realidad política de la Unión Europea imponiéndose “como principio organizador eficaz para orientar la actuación de la Unión”.⁸⁴

mejor 2005 y 2006”, Ponente: Sr. Van den Brande; CdR 398/2006, Dictamen de iniciativa sobre el tema “*La reactivación del proceso de reforma de la Unión Europea con vistas al Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 2007*”, Ponente: Sr. Païva; CdR 89/2009, Dictamen de iniciativa “*Libro blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel*”, Ponentes: Sres. Van den Brande y Delebarre; CdR 199/2009, Dictamen sobre el “*Paquete «Legislar mejor» 2007-2008*”, Ponente: Lord Tope. En nuestro trabajo destacamos especialmente los Dictámenes CdR 302/1998 y CdR 220/2004.

⁸⁴ Dicho recorrido histórico, desde Maastricht hasta 1999, se contiene en el punto 1.2. La contribución del principio de Subsidiariedad del Dictamen del Comité de

Reconociendo que desde ese momento las Instituciones europeas realizan un esfuerzo considerable por respetar este principio, sobre todo en el ejercicio de sus poderes legislativos y reglamentarios, constata que como norma de fondo, el principio de Subsidiariedad supone el deseo de que las decisiones se tomen al nivel más próximo al ciudadano.

En consecuencia, pone de manifiesto que desde su nacimiento el Comité de las Regiones ha hecho de la defensa de la aplicación de este principio uno de sus objetivos prioritarios, siendo sus primeras actuaciones, el Dictamen complementario de abril de 1995 “La aplicación del principio de Subsidiariedad en la Unión Europea”⁸⁵ y la Resolución de 20 de noviembre de 1997⁸⁶, actos en los que el Comité de las Regiones propone el establecimiento de estructuras que permitan iniciar procedimientos ante el Tribunal de Justicia contra las infracciones del principio de Subsidiariedad que afecten a las autoridades locales y regionales, abogando así mismo por que se incluyan referencias directas a las autoridades locales y regionales en el artículo 5 del Tratado de Amsterdam.

La preocupación del Comité de las Regiones por el Principio de Subsidiariedad consta en la Resolución de dicho Comité sobre los “Resultados de la Conferencia Intergubernamental” para la

las Regiones sobre el principio de Subsidiariedad “*Hacia una verdadera cultura de la Subsidiariedad: un llamamiento del Comité de las Regiones*” Bruselas, 6 de abril de 1999. Ponentes: Delebarre y Stoiber.

⁸⁵ CdR 136/95 anexo

⁸⁶ CdR 305/97 fin

elaboración del Tratado de Ámsterdam⁸⁷ en la que en su epígrafe 7, *“celebra que la consulta obligatoria al Comité de las Regiones se extienda a los ámbitos del empleo, asuntos sociales, formación profesional, medio ambiente y transporte; señala que estos ámbitos no son competencia exclusiva de la Comunidad y están sujetos al Principio de Subsidiariedad, lo cual confiere al Comité de las Regiones una responsabilidad particular en la materia”*;

Paralelamente, el Comité de las Regiones en el epígrafe 10 de la referida Declaración *“a) lamenta que el artículo 3 B del Tratado CE no haya sido modificado para tener en cuenta el papel especial de los entes regionales y locales en lo que respecta al principio de Subsidiariedad. El Comité de las Regiones señala una vez más que los entes locales y regionales son los que están en mejores condiciones para comprender el concepto político de la Subsidiariedad y cooperar para velar por su respeto. El Comité de las Regiones considera que el «Protocolo sobre la aplicación de los principios de Subsidiariedad proporcionalidad», anejo al Tratado de Ámsterdam, constituye un paso importante en los esfuerzos por convertir el principio de Subsidiariedad en un principio comunitario. El Comité de las Regiones confía en que el espíritu y el contenido de este protocolo se respeten plenamente en todos los Estados Miembros. El Comité acoge con satisfacción que en el apartado 9 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de Subsidiariedad y proporcionalidad se recoja que «la Comisión debería tener debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Comunidad, los gobiernos nacionales [y] las autoridades locales ... deberá ser proporcional al*

objetivo que se desee alcanzar»; c) celebra la introducción en el Tratado de Ámsterdam de una Declaración anexa firmada por Alemania, Austria y Bélgica, que señala que «la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de Subsidiariedad, no solo afecta a los Estados Miembros sino también a sus entidades, en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el Derecho constitucional nacional», y expresa su deseo de que a esta Declaración vayan sumándose todos los Estados que cuenten con entidades territoriales con poderes legislativos propios constitucionalmente reconocidos;»

Pendiente de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, nuevamente el Comité de las Regiones realizaba un nuevo Dictamen sobre la Subsidiariedad “Hacia una verdadera cultura de la Subsidiariedad: un llamamiento del Comité de las Regiones”.⁸⁸

Por todo ello, y previo a la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam acontecida el 1 de mayo de 1999, el Comité de las Regiones realizaría la primera de las referidas aportaciones específicas con el Dictamen titulado “Hacia una verdadera cultura de la Subsidiariedad: un llamamiento del Comité de las Regiones”, aprobado en su 28º Pleno los días 10 y 11 de marzo de 1999.⁸⁹

⁸⁸ “Hacia una verdadera cultura de la subsidiariedad” adoptado en el Pleno del 11 de marzo de 1999. Ponentes: Delebarre, Michel (FR/PSE), y Stoiber, Edmund (GE/PPE), CDR 302/1998 Fin, publicado en el diario oficial de las comunidades europeas C198 de 14 de julio de 1999 (documento 1999/C198/14) fin.

⁸⁹ Se recoge un anexo a dicho Dictamen donde marca la evolución histórica que ya hemos reflejado y que recogemos en su totalidad por constituir realmente un esquema del proceso histórico de la asunción del Principio de Subsidiariedad por la Unión Europea desde sus orígenes hasta el Tratado de Ámsterdam y sobretudo una puntualización de los temas que se quieren recoger y de las aclaraciones

correspondientes que el Comité de las Regiones introduce en este iter de la configuración de dicho principio:

Anexo al Dictamen del Comité de las Regiones:

1. El principio de Subsidiariedad y los textos europeos

1.1. La idea misma de la Subsidiariedad estaba implícitamente presente en el artículo 95 del Tratado CECA de París del 18 de abril de 1951 o en el artículo 235 del Tratado de Roma del 25 de marzo de 1957; en un informe de la Comisión Europea de 1975, inspirado por el comisario A. Spinelli, ya se invocaba explícitamente, al señalarse que «al igual que las Comunidades actuales, la Unión Europea no debe conducir a la creación de un super Estado centralizador. Por tanto, y conforme al principio de Subsidiariedad, no se atribuirán a la Unión más funciones que las que los Estados Miembros no puedan llevar a cabo de manera eficiente».

1.2. El primer texto jurídico europeo en explicitar el principio de Subsidiariedad, la Carta Europea de Autonomía Local del Consejo de Europa, se firmó en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985. Ratificado por 30 Estados Miembros del Consejo de Europa, entre ellos 12 Estados Miembros de los 15 de la Unión Europea, se ha convertido desde entonces en convenio del Consejo de Europa, que se impone a las legislaciones nacionales de los Estados que la han ratificado.

Hay que subrayar, sobre todo, sus artículos 3 y 4, donde se ilustra bien el principio de Subsidiariedad al señalar que «el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.»

El principio de Subsidiariedad se introdujo de forma bastante clara en los Tratados europeos con ocasión del Acta Única de 1987, cuyo capítulo sobre medio ambiente (apartado 4 del art. 130R) reza de este modo: «La Comunidad actuará, en los asuntos de medio ambiente, en la medida en que los objetivos contemplados en el apartado 1 puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados Miembros considerados aisladamente.»

Introducido en el artículo 5 del Tratado CE por el Tratado de Maastricht, dicho principio de Subsidiariedad ha sido objeto de numerosos comentarios desde entonces, sobre todo durante la preparación de la Conferencia Intergubernamental de 1997, antes de desarrollarse en un Protocolo anejo al Tratado de Ámsterdam del 2 de octubre de 1997.

La Declaración gubernamental de Alemania, Austria y Bélgica sobre la Subsidiariedad insta a reconocer y a aplicar el principio de Subsidiariedad en el interior de los Estados Miembros.

Evolución entre los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam

Durante la preparación de la Conferencia Intergubernamental y del Tratado de Ámsterdam, el Comité de las Regiones se pronunció (1) a favor de mejorar la redacción de diversos artículos del Tratado de Maastricht sobre los mecanismos de participación de regiones y entes locales en la administración de Europa y sobre las modalidades de la aplicación del principio de Subsidiariedad, así como a favor de

Este Dictamen se vincula de una parte al proceso de convergencia y mejora legislativa “Legislar mejor” sobre el que el Consejo Europeo de Viena de 11 y 12 de diciembre de 1998 recordaba a la Comisión la necesidad de facilitar su debate a las Instituciones y órganos implicados, entre ellos el Comité de las Regiones. En tal sentido vincularemos al principio de Subsidiariedad la acción propuesta por la Unión Europea “Legislar mejor” por cuanto se concibe realmente como un medio para lograr esta proximidad de la

solicitar un desarrollo de su propio estatuto, su organización, su campo de actuación y sus ámbitos de intervención.

Hay que subrayar, sobre todo, que el Comité de las Regiones proponía reformular el artículo 5 del Tratado CE para mencionar explícitamente el lugar de los entes locales y regionales dotados de competencias según el derecho interno de los Estados y solicitaba una definición clara de las competencias de la Unión Europea y de los Estados Miembros, así como un derecho de las regiones a plantear recursos para anular determinadas decisiones basándose en la violación del principio de Subsidiariedad.

Las sugerencias del Comité de las Regiones coincidieron con otras, sobre todo con las de la Asamblea de las Regiones de Europa y las del Consejo de Municipios y Regiones de Europa, que deseaban modificar el texto de los Tratados en temas como la autonomía local, la transparencia, la asociación, la representatividad del Comité de las Regiones, la no discriminación entre los sexos y la igualdad de oportunidades.

Avances del Tratado de Ámsterdam

En el Tratado de Ámsterdam se introdujeron numerosas modificaciones propugnadas por los representantes de las regiones y entes locales, además de incluirse el Protocolo anejo sobre la Subsidiariedad.

Se han registrado avances en el estatuto y la capacidad de organización del Comité de las Regiones, en la asociación, la igualdad, o la transparencia.

Sin embargo, no se introdujeron en el Tratado diversas propuestas de modificación relativas a la autonomía local.

3.2. Está claro que las regiones y los entes locales desean siempre que se defina mejor su situación, que se tenga más en cuenta su función en numerosos artículos del Tratado y que un diálogo más completo entre todos los niveles territoriales extienda el diálogo tanto tiempo limitado a dos únicos interlocutores: Europa y los Estados Miembros.

4. El Consejo Europeo de Cardiff, celebrado los días 15 y 16 de junio de 1998, decidió examinar los problemas que plantea la aplicación práctica de la Subsidiariedad.

Unión Europea al ciudadano. En efecto, dicho Consejo Europeo de Viena dedicaría el epígrafe VIII de sus Conclusiones, en concreto las 79 y 80 al principio de Subsidiariedad, reafirmando su determinación de hacer que se aplique dicho principio consagrado en el artículo 3B⁹⁰.

⁹⁰ VIII. Subsidiariedad

79. El Consejo Europeo ha reafirmado su determinación de hacer que se aplique íntegramente el principio de Subsidiariedad. Las decisiones deben tomarse lo más cerca posible de los ciudadanos de la Unión. La Subsidiariedad y la proporcionalidad son dos principios jurídicamente vinculantes, consagrados en el artículo 3 B del Tratado CE, que las Instituciones deben respetar plenamente.

Tras recordar los debates celebrados en la reunión informal de Pörschach, ha acordado que

- las Instituciones deberán guiarse a partir de ahora por los criterios y prácticas que figuran en el Protocolo relativo a la Subsidiariedad y proporcionalidad, que se incluirá como Anexo en el Tratado CE cuando entre en vigor el Tratado de Amsterdam;
- el informe anual de la Comisión titulado “Legislar mejor” debería servir de base para recoger y examinar los avances registrados durante el año anterior; los futuros informes deberán presentarse a tiempo para permitir un amplio debate en las diversas Instituciones y órganos afectados (Parlamento Europeo, Consejo, Comité de las Regiones, COSAC, Comité Económico y Social) y, por tanto, para una óptima preparación del Consejo Europeo;
- el Consejo deberá celebrar un debate orientativo sobre futuros libros verdes y blancos de la Comisión a la luz del principio de Subsidiariedad, sin menoscabar en modo alguno el derecho de iniciativa de la Comisión;
- antes de proponer una nueva disposición legislativa importante, la Comisión deberá comprobar si ya existe alguna disposición comunitaria sobre el mismo asunto que deba ser modificada o consolidada, o derogada si ya no se justifica;
- de conformidad con el artículo 189 del Tratado CE, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión deben salvaguardar plenamente el principio según el cual las directivas serán de carácter obligatorio, en cuanto a los resultados que se han de obtener, en cada uno de los Estados Miembros a los que van dirigidas, pero dejarán libertad a las autoridades nacionales en cuanto a los métodos y a la forma;
- de conformidad con el artículo 190 del Tratado CE, los actos legislativos adoptados por las Instituciones competentes deberán mencionar explícitamente en qué razones se basan, con miras a justificar su conformidad con los principios de Subsidiariedad y proporcionalidad.

80. El Consejo Europeo de diciembre de 1999 analizará los resultados de dichos elementos, así como las experiencias adquiridas con la plena aplicación del protocolo sobre Subsidiariedad y proporcionalidad.

Asimismo, ya en el marco de la regulación del Tratado de Ámsterdam, el Parlamento Europeo en la Resolución de 22 de octubre de 1998 se comprometía a un diálogo político y a una profunda cooperación para tratar la aplicación del principio de Subsidiariedad y, dependiendo de la situación constitucional de cada Estado miembro, con las autoridades regionales interesadas.

Este dictamen surgía tras la decisión de la Mesa del Comité de las Regiones, de 15 de julio de 1998, conforme al párrafo 4 del artículo 198 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de emitir un Dictamen sobre esta materia, encargando su elaboración a la Comisión de Asuntos Institucionales del Comité de las Regiones, Dictamen que sería realizado por los ponentes Delabarre y Stoiber⁹¹.

Aquel Dictamen subrayará que la Subsidiariedad y la proximidad al ciudadano son las claves de la Europa del futuro *“La diversidad es la esencia de lo europeo. Tal diversidad se pone de manifiesto en las ciudades y los municipios, en las regiones, las naciones y los Estados. Al trabajar en estrecha colaboración, la Unión Europea debe reconocer la diversidad de culturas y tradiciones y fundamentarse en ella para poder desarrollar soluciones innovadoras en un mundo en rápida evolución. Esto puede conseguirse a través de una definición clara del principio de Subsidiariedad que abarque a los gobiernos regionales y locales”*

⁹¹ CDR 302/1998 Fin, publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas C198 de 14 de julio de 1999 (Documento 1999/C198/14). rev.02.

Edmund Stoiber, fue Presidente del Land de Baviera desde el año 93 al 2007 y es actualmente Presidente de Honor de su partido, CSU (Unión Socialcristina), partido gubernamental hermano de CDU, presidido por Angela Merkel; Michel Delabarre, actual alcalde de Dunkerque desde 1989, ex Presidente del Comité de las Regiones, pertenece al Partido Socialista Europeo.

“1.1.2. [...] La Subsidiariedad ha de vincularse estrechamente a conceptos tales como la «democracia estratificada». De la diversidad nace una competencia fructífera [...] 1.1.14 El principio de Subsidiariedad, tal como se define en el artículo 5 del Tratado CE, se aplica exclusivamente a las relaciones entre la Comunidad y los Estados Miembros, y no a las relaciones entre los niveles subestatales y los Estados Miembros, que están reguladas por los sistemas constitucionales de los Estados Miembros. El artículo B del Tratado UE ratifica esta interpretación restringida señalando que los objetivos de la UE se alcanzarán en el respeto del principio de Subsidiariedad, tal como se define en el artículo 5 del Tratado CE.”

El Comité de las Regiones llega así a la conclusión de que hay que apostar por una cultura más arraigada de la Subsidiariedad y una delimitación más clara de los ámbitos de competencia.

Apostando por la Subsidiariedad y la proximidad al ciudadano, las Instituciones comunitarias podrán consolidar su camino hacia la integración europea, y así conseguir aumentar la tolerancia hacia la diversidad, aumentar la competencia, sin descuidar en ningún momento la cohesión económica y social. Por tanto, se necesita establecer una armonización razonable de las distintas políticas sectoriales que respeten esta ansiada cohesión, pero esta armonización no siempre es la única solución posible. Se señala asimismo que muchos problemas se pueden solucionar sin la participación del gobierno, como por ejemplo a través de acuerdos entre las partes interesadas y de otras organizaciones de la sociedad civil a escala europea.

El Comité de las Regiones entiende que la legislación introducida por los Estados Miembros con arreglo a las directivas comunitarias ha reportado grandes beneficios a los ciudadanos de la Unión, aunque también es cierto que algunos de los problemas más relevantes para el ciudadano sólo se pueden abordar con éxito desde el nivel comunitario, para así regular cuestiones relevantes para los ciudadanos como son el empleo, la no discriminación los derechos de los ciudadanos con la protección del consumidor.

Por tanto, el Comité de las Regiones insta a la Comisión, al Parlamento Europeo y a los Estados Miembros a que defiendan una reorientación de la política europea, una Europa subsidiaria y próxima ciudadano y una verdadera cultura de la Subsidiariedad, mediante el tratamiento por la Unión Europea de las cuestiones verdaderamente europeas y entiende que se han de modificar las legislaciones sobre cuestiones que puedan tratarse de manera más eficiente en niveles de gobierno más próximos al ciudadano, sin que suponga una renuncia a la europea. Para ello será necesaria una definición de las competencias entre la Unión Europea, en nivel nacional y el nivel regional.

Por último se recogen en dicho Dictamen dos pasajes de una carta del Canciller de Alemania, Helmut Kohl y del Presidente de Francia Jacques Chirac de 5 de junio de 1998, un primer pasaje en el que se dice: *“todos nuestros esfuerzos deben ir dirigidos a crear una Unión Europea fuerte y capaz de actuar y que al mismo tiempo preserve las diversas tradiciones políticas, culturales y regionales”*, y un segundo pasaje en el que se señala: *“Por tanto, es muy importante*

tener presentes las particularidades locales, regionales y nacionales a la hora de tomar las decisiones”.

De este modo, el Comité de las Regiones describe en el referido Dictamen de 10 y 11 de marzo de 1999 las funciones que el principio de Subsidiariedad ha de desempeñar:

En primer lugar, el *Principio de Subsidiariedad regulador*, según el cual debe desempeñar su función de regulador de las relaciones entre la Unión Europea, los Estados Miembros y los entes territoriales, por tanto se debe aplicar respetando la organización interna y competencias de los Estados. La aplicación del principio de Subsidiariedad se realiza a través de un proceso de codecisión, que define el nivel de competencia entre la Unión Europea, los Estados Miembros, las regiones y los entes locales.

A este respecto el Comité de las Regiones ha observado varias cuestiones al evaluar las competencias asumidas por la Unión Europea:

- Entiende que por efecto de la Subsidiariedad, la Unión Europea ha reducido su actividad legislativa, principalmente en materia de política social y de protección del medio ambiente
- Las propuestas de la Comisión Europea son objeto de un examen interno complejo y de un control político. Por tanto, todos los órganos deberían velar por la observancia del Principio de Subsidiariedad en las decisiones del Consejo, siendo ésta una tarea prioritaria del Comité de las Regiones.
- Entiende que hay que tener siempre presente el objetivo de el Principio de Subsidiariedad, que no es otro que el de tomar las

decisiones en el nivel más eficaz y más próximo posible al ciudadano, para que éste pueda participar en la construcción europea.

En segundo lugar tendríamos el *Principio de Subsidiariedad renovador* según el cual el Principio de Subsidiariedad debe desempeñar una función renovadora de las relaciones entre los Estados Miembros y las regiones y entidades locales a la hora de aplicar las políticas y programas comunitarias.

La proximidad al ciudadano sería el verdadero objetivo. La aplicación de su política exige a la Unión Europea que conceda a los niveles más próximos al ciudadano márgenes de maniobra más amplios, al tiempo que la Unión Europea debe actuar eficazmente en los ámbitos en los que la actividad que le incumbe es de gran importancia para todos. Por su parte, los Estados Miembros deben actuar con lealtad hacia la Comunidad, y respetar y aplicar el Derecho comunitario con transparencia, adecuadamente y respetando el Principio de Subsidiariedad.

Planteadas dichas funciones, el Dictamen concluye con la redefinición de una nueva cultura de la Subsidiariedad.

Así el Comité de las Regiones tiene la intención de que todas las Instituciones comunitarias apliquen rigurosamente el Principio de Subsidiariedad, de modo que todas las iniciativas de la Unión Europea deban basarse en un fundamento serio, crítico y un examen coordinado por parte de los distintos niveles institucionales de la necesidad de actuar a nivel europeo.

Entiende, dicho órgano de la Unión, que la integración europea exige tanto la armonización como el respeto a la diversidad, y que las políticas europeas deban tener en cuenta tanto el principio de armonización y la cohesión económica y social como el de la competencia y la diversidad.

Así pues, las decisiones europeas deberán tomarse, de un modo en el que dejen el mayor margen posible para tomar decisiones a los niveles nacionales, regionales y municipales

Por tanto, a la luz de lo expuesto en el Dictamen, el cumplimiento del Derecho comunitario debe ser competencia de los Estados Miembros y los entes locales y regionales, ya que la aplicación de las normas europeas sólo será próxima al ciudadano si se hace de manera descentralizada.

Ahondando en esta descentralización vinculada al nuevo concepto de subsidiariedad, el Comité de las Regiones incide a lo largo del presente Dictamen⁹² en que es importante revisar los múltiples supuestos que dan derecho a subvención, que suponen una limitación importante del margen político de acción de los municipios y regiones que solicitan estos recursos. La ayuda comunitaria debe contribuir a reforzar el margen político la acción de los municipios y regiones que solicitan estas ayudas, y será necesario limitar todas las actividades de apoyo de la Unión Europea a objetivos verdaderamente esenciales. A su vez, el Comité de las Regiones ratifica su deseo de

⁹² CDR 302/1998 Fin, publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas C198 de 14 de julio de 1999 (Documento 1999/C198/14). rev. 02.

mantener y reforzar las políticas estructurales, que son un elemento fundamental de la solidaridad europea y del desarrollo comunitario.

La segunda de las grandes líneas adoptadas como conclusión se refiere al principio de Subsidiariedad como “principio de regulación”. En este sentido el Comité de las Regiones matiza que las intervenciones comunitarias solamente se deberán ejercer cuando aporten un valor añadido, y sólo en caso en el que los Estados Miembros por separado no sean capaces de alcanzar los mismos resultados. Y los Estados Miembros, reunidos en el Consejo, deberán considerar que la medida es necesaria para realizar uno de los objetivos de la Comunidad.

La apreciación de la necesidad de intervención exclusiva o compartida de la Comunidad o de los Estados Miembros ha sido un tema muy importante de debate entre los años 1992 y 1997, y ha mostrado la dificultad para delimitar las competencias de cada una de las partes.

Se analiza también la complementariedad de los principios de Proporcionalidad y Subsidiariedad. En este sentido, se matiza que como regulador de la intensidad, el principio de Subsidiariedad está reforzado por el principio de proporcionalidad. Es indispensable llevar a cabo un seguimiento regular de la aplicación del Principio de Subsidiariedad con el fin de dar más importancia a las interpretaciones del Tribunal de justicia, y así poder instaurar un control democrático y una mayor transparencia en los actos legislativos.

Para todo ello se articula dentro de las conclusiones de dicho Dictamen⁹³ la necesidad de proceder a una delimitación clara de las competencias:

Y es que para el Comité de las Regiones es de relevante importancia un debate y un seguimiento continuado en el que se revise periódicamente la aplicación del principio de Subsidiariedad, a través por ejemplo de informes anuales o estudios.

En cuanto a la distribución de competencias, se insiste en que deben fijarse en los artículos del Tratado criterios que permitan evaluar la necesidad de la actuación comunitaria y aclarar conceptos no jurídicos como “mejor” o “no suficiente”, formulados con anterioridad en el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, al igual que adoptar otras medidas para acabar con la imprecisión en la delimitación de competencias.

Por ejemplo, se han de diferenciar bien los aspectos relacionados con el mercado interior y otras políticas como la cultura, la radiodifusión como la ordenación territorial, etc., o que por ejemplo la protección de las minorías locales necesita de medidas particulares y específicas, que no pueden ser evaluadas según criterios relativos al mercado interior, y en ningún caso, según principios estrictamente económicos.

De este modo, el Comité de las Regiones debe promover foros y debates sobre fórmulas de redistribución de competencias entre la

⁹³ CDR 302/1998 Fin, publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas C198 de 14 de julio de 1999 (Documento 1999/C198/14).

Unión Europea, los Estados Miembros y sus entes regionales y municipales, con el fin de mejorar tal distribución.

La última de las conclusiones recogidas en el Dictamen que estamos analizando⁹⁴ plantea garantizar las prerrogativas regionales y la autonomía local:

El principio de la descentralización, y la consecuente aparición de una red de regiones y ciudades, es un hecho contrastado en la Unión Europea. De este modo, el Comité de las Regiones entiende que es necesario implicar a los posibles países candidatos de adherirse a la Unión Europea a este proceso de descentralización.

El Comité de las Regiones solicita en esta Comunicación que se garanticen en los Tratados una mayor maniobrabilidad política y la defensa de las prerrogativas de las regiones, las ciudades y los municipios.

El Comité de las Regiones también aboga en este documento por una férrea defensa de la autonomía local, consagrada en la Carta Europea de la Autonomía Local del Consejo de Europa, para que así la Unión Europea respete la identidad nacional de sus Estados Miembros, al igual que la autonomía de sus entidades locales en base a unos principios democráticos.

El Comité de las Regiones solicita que se apliquen medidas que garanticen de una forma real y efectiva la aplicación plena del

⁹⁴ CDR 302/1998 Fin, publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas C198 de 14 de julio de 1999 (Documento 1999/C198/14).

Principio de Subsidiariedad por parte de las regiones y de los municipios. De este modo, podrían comprometerse a que toda política o disposición comunitaria que afecte sensiblemente a los entes locales y regionales, presuponga obligatoriamente una consulta a los entes territoriales, tanto a la hora de establecer la estrategia política, como a la hora de aplicarla.

Finaliza el Dictamen con la necesidad de realizar una cooperación transfronteriza interregional e intermunicipal. Así se opina que para la aplicación con garantías del Principio de Subsidiariedad, es inevitable que las regiones y los municipios estén capacitados para resolver por sí mismos con determinación todos los problemas que se les planteen.

La cooperación interregional transfronteriza se enfrenta con obstáculos jurídicos y administrativos relacionados con las prerrogativas de los Estados Miembros en el ámbito de su política exterior. En su gran mayoría esta cooperación sólo puede organizarla el poder central, que normalmente será el único que podrá ejecutar acciones jurídicamente vinculantes en el ámbito internacional. Todo ello provoca que muchos de los problemas que sufren los ciudadanos en las regiones fronterizas como por ejemplo, en el empleo, transporte o vivienda no puedan resolverse satisfactoriamente.

De este modo, el Comité de las Regiones insta al resto de instituciones comunitarias que se eliminen los obstáculos a la eficacia de la cooperación interregional, lo que, según su punto de vista, se conseguirá mediante una aplicación estricta del Principio de Subsidiariedad. Por otro lado, el Comité de las Regiones solicita a los

Estados Miembros a través de este Dictamen que hagan todo lo posible para que se reconozca la cooperación interregional como un ámbito de interés común dotado de un marco jurídico europeo.

Y no se queda ahí, pues a través de este Dictamen define los objetivos que perseguirá el Comité de las Regiones en relación a la aplicación del principio de Subsidiariedad a corto plazo:

1. El Comité de las Regiones se ha de pronunciar sobre el respeto de este principio por parte de la Comisión cuando proceda al examen de los actos preparatorios y propuestas de actos comunitarios.

2. A su vez, el Comité de las Regiones insta en este Dictamen a la Comisión Europea a que presente un informe anual sobre la Subsidiariedad al Comité de las Regiones, posteriormente elaborará el dictamen correspondiente.

3. Además, el Comité de las Regiones perseguirá organizar un verdadero control preventivo del fundamento de los textos jurídicos y de su grado de observancia del Principio de Subsidiariedad.

4. En un sentido más genérico, el Comité de las Regiones controlará que el a que fomenta una Europa basada en el principio de Subsidiariedad y en la que desplieguen su fuerza las particularidades identitarias de sus miembros, fomentando de esta manera una competencia fructífera sin menoscabar por ello la solidaridad y la cohesión.

A la vista de lo expresado en este Dictamen, la aplicación del Principio de Subsidiariedad afectará tanto a la actividad legislativa y normativa de la Unión Europea y a las relaciones entre la Unión y sus Estados Miembros, como al proceso de toma de decisiones a nivel

nacional, así como la transposición del Derecho comunitario en cada uno de los Estados Miembros y a la aplicación del Derecho.

La segunda de las más importantes actuaciones del Comité de las Regiones con respecto al Principio de Subsidiariedad comenzaría paralelamente al desarrollo del Tratado Constitucional, cuyo proyecto había sido aprobado el 18 de junio de 2004, conteniendo la articulación de dicho principio y particularmente un “Protocolo sobre la aplicación de los principios de Subsidiariedad y proporcionalidad”.

Dos días después, el 20 de junio de 2004, el Comité de las Regiones encargaba a su Comisión de Asuntos Constitucionales y Gobernanza Europea la elaboración de un dictamen de iniciativa sobre “La aplicación y el control de los principios de Subsidiariedad y proporcionalidad”. Aquella decisión se vería reforzada por el hecho de la aprobación y firma por los Jefes de Estado y de Gobierno de dicho Tratado Constitucional el 29 de octubre de 2004⁹⁵.

Aquel Dictamen habría de recoger nuevamente la posición del Comité de las Regiones sobre la aplicación y control del principio de Subsidiariedad, consecuentemente con el contenido del Tratado, que materializaba el principio del respeto de la autonomía regional y local según se disponía en el primer párrafo del artículo I-5 y en tanto en cuanto el Comité, como portavoz institucional de las regiones y municipios de la UE, tiene según se recuerda en el considerando quinto, derecho a recurrir al Tribunal de Justicia de las Comunidades

⁹⁵ “Aplicación y control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad” CDR 220/2004 adoptado en el Pleno del 12 de octubre de 2005. Ponente: Sr. STRAUBB (DE/PPE).

Europeas en defensa de sus prerrogativas (tercer párrafo del artículo III-365).

Asimismo justifica su actuación el Comité por cuanto el propio Comité también puede interponer recursos para garantizar el cumplimiento del principio de Subsidiariedad (artículo III-365 y artículo 8 del Protocolo sobre la Subsidiariedad).

Por último el Comité de las Regiones recuerda a través de este Dictamen que está encargado, junto con otras Instituciones y parlamentos nacionales, de examinar el informe anual de la Comisión Europea sobre la aplicación del artículo 111 de la Constitución (Subsidiariedad y proporcionalidad) (artículo 9 del Protocolo sobre la Subsidiariedad) y pone de manifiesto como el Tratado posibilita la creación de un sistema de alerta temprana para el control político del cumplimiento del principio de Subsidiariedad que por primera vez atribuye a los parlamentos nacionales y regionales una función en el proceso legislativo de la UE (artículo 6 del Protocolo sobre la Subsidiariedad).

El Dictamen del Comité de las Regiones sería aprobado el 16 noviembre 2005 bajo el título “Las líneas directrices para la aplicación y el control de los principios de Subsidiariedad y proporcionalidad”⁹⁶ cuando ya habían fracasado los referéndums de Francia y Países Bajos y se buscaba una salida al Tratado Constitucional, situación que se recoge en la observación preliminar contenida en dicho dictamen.

⁹⁶ CdR 220/2004

Dentro de su contenido vuelve a señalarse que para el Comité de las Regiones el estudio, desarrollo, aplicación y control del Principio de Subsidiariedad siempre ha sido una tarea muy importante a desarrollar en el ámbito comunitario, destacando que son precisamente los representantes de los entes locales y regionales, especialmente cercanos a los ciudadanos, los que pueden aportar una contribución decisiva a este respecto, por ejemplo, presentando propuestas e iniciativas en relación al pleno desarrollo del Principio de Subsidiariedad.

Como se recuerda en este documento, el Comité de las Regiones ya ha recalcado en ocasiones que todas las actuaciones, programas, actividades y políticas comunitarias podrán contribuir a reforzar la confianza de los ciudadanos en el proceso de integración europea y superar el euroescepticismo, si todos los agentes involucrados en este proceso fueran capaces de inculcar con eficacia los principios de Subsidiariedad y proporcionalidad en el panorama europeo, por lo que el Comité insta a los órganos e Instituciones comunitarias a aplicar en la medida de lo posible los principios de Subsidiariedad y proporcionalidad, al igual que llevar un férreo control en la aplicación de tales principios, que se conseguirá con medidas como la aprobación del Protocolo número 2 “sobre la aplicación de los principios de Subsidiariedad y proporcionalidad”.

El Dictamen del Comité de las Regiones de 16 de noviembre de 2005 realiza una valoración política del Principio de la Subsidiariedad y la Proporcionalidad en el Tratado constitucional expresando su satisfacción por las reformas realizadas en los Tratados y como éstos han incorporado casi todas las propuestas relativas a estos principios

que él mismo Comité ha formulado en los últimos 10 años, especialmente con motivo de los trabajos de la Convención Europea.

Con la nueva normativa recogida en el Tratado, el Comité de las Regiones refuerza sus competencias sobre este importante principio: podrá participar en el proceso de supervisión a posteriori de la aplicación del Principio de Subsidiariedad, recibirá el informe de la Comisión sobre la aplicación de los principios de Subsidiariedad y proporcionalidad al mismo tiempo que las demás Instituciones y los Parlamentos Nacionales de los Estados Miembros, y el Comité pasa de tener una función simplemente consultiva ante los órganos legislativos de la Unión Europea a tener una función destacada en el control del principio de Subsidiariedad.

El Comité de las Regiones celebra que con la normativa vigente el Principio de Subsidiariedad, caracterizado por una mayor participación de los distintos entes regionales y locales, podrá llegar a ser un elemento clave al concretar las políticas de las Instituciones europeas, debido a que gracias a la cercanía los ciudadanos, estas Instituciones más descentralizadas -es decir, las regiones y entes locales-, pueden transmitir a las Instituciones unas valoraciones más precisas sobre las necesidades económicas, sociales, culturales y políticas de los diferentes territorios europeos.

En cuanto a la distribución competencial, el Comité de las Regiones a la luz de este documento ve como un paso importante el cumplimiento de varias de sus exigencias nombradas en algunos de sus Dictámenes, por las que se realizará una concreción más precisa sobre la distribución de competencias -con competencias exclusivas,

compartidas y complementarias- entre la Unión Europea, los Estados Miembros y los entes regionales y locales. Con esta coordinación en la distribución competencial, basada en el Principio de Subsidiariedad, las decisiones que se tomen en el marco comunitario se adoptarán en el nivel en que se puede lograr una mayor eficacia y cercanía con el ciudadano.

Según el Comité de las Regiones es necesario encontrar el equilibrio oportuno entre la armonización y la preservación de la diversidad de las identidades europeas, al tiempo que también se desarrolle el principio de la solidaridad y la cohesión económica y social de la Unión Europea.

Con la nueva normativa, se consigue que las entidades locales tengan una mayor participación en el Principio de Subsidiariedad, ya que a partir de ahora no solamente se tratará de preservar los derechos legislativos de los niveles nacionales y regionales, sino también los pertenecientes a los estratos más inferiores, como son las ciudades, municipio de regiones, todo ello basado en los principios y valores desarrollados en la Carta Europea de la Autonomía Local.

El Comité de las Regiones a través de este Dictamen, propone a las Instituciones comunitarias, y en concreto a la Comisión Europea, que a la hora de aplicar el Principio de Subsidiariedad tenga una especial atención aspectos tales como:

- Si el ámbito en cuestión implica aspectos transnacionales que aseguren tratar de manera satisfactoria con medidas de los Estados Miembros como de sus entes regionales y locales.

- Si las medidas de los Estados Miembros o de sus entes regionales y locales, con la ausencia de medidas comunitarias, contravienen las exigencias del Tratado o perjudican los intereses de los Estados Miembros o de sus entes regionales y locales.

- Si las medidas adoptadas a nivel comunitario proporcionan ventajas en comparación con las medidas adoptadas por los Estados Miembros o por sus entes regionales y locales.

En relación con la legislación europea basada en el principio de Subsidiariedad, este Dictamen profundiza en la necesidad de dar el mayor margen posible a las decisiones nacionales, regionales y municipales, y que la participación legislativa europea se debe reducir, de modo que sólo tengan cabida cuando sea totalmente necesario para alcanzar los objetivos del Tratado, por lo que para conseguirlo se deben aunar esfuerzos con el fin de implantar políticas europeas que sean capaces de coordinar y simplificar el acervo comunitario

En este Dictamen se hace un análisis del principio de Proporcionalidad refiriéndolo no ya a la gradualidad de la aplicación de subsidiariedad sino por el contrario, llamando la atención sobre el escaso alcance y falta de claridad de las disposiciones que han pretendido desarrollarlo frente a las desarrolladas para el principio de Subsidiariedad, por lo que se reclama que las Instituciones comunitarias al igual que los agentes involucrados en este proceso, lleven a cabo el desarrollo y aplicación del principio de proporcionalidad con mayor determinación.

Por tanto, el Comité de las Regiones insta en este documento a la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo de ministros y a los Parlamentos Nacionales y regionales a que cree una auténtica cultura de Subsidiariedad y Proporcionalidad en la Unión Europea, y que se sirvan más para vincular el Principio de Subsidiariedad con los principios de la Buena Gobernanza engloba, con el fin de reforzar la legislación democrática y la transparencia en la Unión Europea, en la que tendrá cabida una participación más intensas no sólo de los entes nacionales, sino también de los centros regionales y locales de los diferentes Estados Miembros.

Por todo ello, para cumplir este último objetivo, propone a los Parlamentos Nacionales la creación del foro de diálogo permanente con el Comité de las Regiones con el fin de desarrollar estrategias comunes para la aplicación del Protocolo sobre la aplicación del Principio de Subsidiariedad y proporcionalidad, y la consulta continuada que los representantes de los niveles locales y regionales, y en especial del Parlamentos Nacionales.

Por último se concluye el Dictamen apreciando el papel del Comité de las Regiones en el control del Principio de Subsidiariedad y Proporcionalidad desde la fase prelegislativas a la interposición de recursos ante el Tribunal de justicia las Comunidades Europeas

Con respecto a esta primera fase prelegislativa, el Comité de las Regiones señala que es en las primeras fases de la elaboración normativa, es decir desde la fase de planificación del acto jurídico, en la que tanto al Comité como a los entes territoriales que se les ofrezca la posibilidad de aportar eficazmente una dimensión más local y

regional, y advierte que actuando preventivamente en estas fases tempranas se puede evitar recursos ante el Tribunal de Justicia por infringir el Principio de Subsidiariedad.

El Comité de las Regiones celebra que la Comisión Europea evalúe el impacto financiero y administrativo de sus propuestas antes de presentar propuestas legislativas, y espera que en la ficha de Subsidiariedad también se incluya la evaluación de las repercusiones para los entes locales y regionales.

El Comité de las Regiones expresaba en este documento su deseo de que la Comisión Europea le incluya en el proceso de consultas prelegislativas, y que se le permitiese participar y contribuir en la elaboración de los informes anuales que la Comisión Europea remite al Consejo Europeo sobre la aplicación del Principio de Subsidiariedad.

Para cumplir estos objetivos señalaba que se podían crear conferencias anuales sobre la Subsidiariedad con la participación de la Comisión Europea, el Consejo de ministros, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia y los Parlamentos Nacionales y las Asambleas regionales para reforzar la cultura de la Subsidiariedad.

En cuanto a los procedimientos legislativos, el Comité de las Regiones señala en este documento que es competente para verificar la compatibilidad de una propuesta de la Unión Europea con los principios de Subsidiariedad y proporcionalidad y de comunicar su posición a las Instituciones europeas y a los diferentes Parlamentos Nacionales de los Estados Miembros.

El Comité entiende que, a diferencia de los Parlamentos Nacionales, no debe de estar sometido a un plazo en el marco del sistema de alerta temprana para presentar la correspondiente demanda por el incumplimiento de los principios de Subsidiariedad de proporcionalidad.

Atribuye a la Mesa en este documento el poder de verificar la compatibilidad con los principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad de las propuestas legislativas que la Comisión presente sobre las que el Comité de las Regiones deba ser consultado, y le encarga de remitir a las Instituciones europeas y a los Parlamentos Nacionales su posición.

El Comité de las Regiones expresa en este Dictamen la necesidad de garantizar un seguimiento a su evaluación de las modalidades de aplicación de los principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad a lo largo del proceso legislativo, con medidas como que los ponentes deberán conseguir que las modificaciones incorporadas en el texto a consecuencia de los correspondientes debates en el Parlamento o en el Consejo de Ministros respeten la compatibilidad de la propuesta con los principios de Subsidiariedad o proporcionalidad.

Finalmente la Resolución se refiere a los recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea precisando que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ha venido aplicando el control respecto al Principio de Subsidiariedad de una forma muy restrictiva, pero entiende, que el Principio de Subsidiariedad y su verificación han

aumentado considerablemente su importancia, por lo que sería necesario que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas reforzara los controles sobre estos principios, algo que hoy sabemos que el Tratado de Lisboa ha reconocido.

Con respecto al recurso por violación del Principio de Subsidiariedad, se entiende que este debe interponerse en un plazo de dos meses tras la entrada en vigor del acto jurídico y asimismo considera favorable que se pueda recurrir al Tribunal de Justicia por la violación de la Subsidiariedad , aún cuando no se haya aprobado un dictamen crítico sobre la aplicación de tal principio, al igual que entiende que este derecho de interponer recursos ante el Tribunal de Justicia se ha de utilizar siempre como una última alternativa, tratando por tanto de agotar previamente otras vías legítimas de recurso.

CAPÍTULO 3. EL COMITÉ DE LAS REGIONES DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL PRINCIPIO JURÍDICO-POLÍTICO-MORAL DE LA IGUALDAD.

3.1. El Principio jurídico-político-moral de la igualdad: Algunas líneas de su desarrollo dogmático, normativo, filosófico y doctrinal⁹⁷.

3.1.1. Acerca de los principios normativos.

Pese a que más de un intérprete de nuestra Constitución ha definido el papel de los “principios rectores de la política social y económica” (Título I, Capítulo III: “De los principios rectores de la política social y económica”, artículos 15 a 29) como “derechos aparentes” o “prometidos”⁹⁸ o le han atribuido a dichos principios la condición de “declaraciones retóricas que por su propia vaguedad son

⁹⁷ Debo poner de manifiesto que esta aportación específica sobre el principio de igualdad y su desarrollo teórico se debe muy especialmente a las enseñanzas de mi director de tesis doctoral D. José Iturmendi Morales a quien agradezco que con esta aportación y con sus conocimientos que he ido desarrollando en el conjunto de mi trabajo, me haya ido enseñando el dominio de la investigación científica de la que es reconocido maestro.

⁹⁸ J. Jiménez Campo, “*Derechos Fundamentales. Concepto y garantías*”, ed. Trotta, Madrid, 1994, pág. 24.; E. Cobreros Mendazona, “*Reflexiones sobre la eficacia normativa de los principios de la política social y económica del Estado*” en “*Revista Vasca de Administración Pública (Oñati)*”, número 19, 1987; José Iturmendi Morales, “*Los principios rectores de la política social y económica como una de las modalidades de principios en orden a la actuación de los poderes públicos*”, epígrafe IV de id. “*Derecho, sanidad y derecho a la protección de la salud en un contexto social, cultural, económico y tecnológico en transformación*”, en el volumen colectivo “*Tratado del Derecho a la protección de la salud*”, segunda edición corregida y ampliada, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 2004, págs. 498-530.

ineficaces desde el punto de vista jurídico”⁹⁹, lo cierto es que ningún principio normativo, tampoco los principios filosóficos del Derecho – ni los principios iusnaturalistas, ni los principios históricos o iuspositivistas ni los principios generales varios de los que nos habla el maestro Felipe Clemente de Diego-, ni siquiera los principios jurídicos de la Unión Europea –ni dentro de ellos, la categoría híbrida de los principios directivos- se erigen sobre el vacío, como si se tratase de puras abstracciones o de ideas a priori.

Más bien, por el contrario, los principios jurídicos, cuando son plenamente tales, aparecen siempre integrados en una concepción filosófico-política determinada, en la cual reciben su sentido concreto. Los principios jurídicos se encuentran dotados de una dimensión histórica determinante, de una historicidad que se deriva de su propia dinámica interna, en la que además de ofrecer modelos de conducta a los sujetos de derecho, expresan una serie compleja de compromisos políticos y valores fundamentales que de hecho operan en distintos tipos de sociedades a lo largo de los siglos.¹⁰⁰

Los principios más allá de toda experiencia jurídica, serían simples fórmulas vacías situadas acaso más allá del tiempo y del

⁹⁹ Fernando Garrido Falla, “El artículo 53 de la Constitución”, en “Revista Española de Derecho Administrativo” (Editorial Civitas, Madrid), número 21, 1979, pág. 176.

¹⁰⁰ Francisco Javier Andrés Santos, “La cláusula ‘Rebus sic stantibus’ en el Derecho privado europeo: un apunte histórico-dogmático”, en “Seminarios complutenses de Derecho Romano”, Revista Internacional de Derecho Romano y tradición romanística, Fundación Seminario de Derecho Romano Ursicino Álvarez, Facultad de Derecho Universidad Complutense, Volumen XVII, 2005, págs. 157-171. Se trata de la versión en nuestra lengua de la ponencia que este profesor de la Universidad de Valladolid presentó a la jornada científica celebrada en la Universidad de Heidelberg el 29 de abril de 2005.

espacio. Si bien no por ello se encuentran prisioneros de los azares del instante sino que viven del legado de la tradición y la cultura como el suelo común sobre el que se asienta la comunidad en una determinada época.¹⁰¹

Si a esta convicción, ampliamente admitida –cuya sencillez calza como un guante con el sentido común–, le unimos la circunstancia de que cada vez cobra más cuerpo la idea de que la Unión Europea no es tan sólo, como tantas veces se ha dicho, caricaturizándola, de manera simplificada, una comunidad de mercaderes –un simple supermarché¹⁰²–, ni una mera organización supranacional de carácter tecnocrático, ni un foro de discusión política, sino una auténtica “Rechtsgemeinschaft” “comunidad de Derecho”¹⁰³ dotada de una herencia jurídica común¹⁰⁴ en la que, al igual que sucediera en la Edad Media, los juristas europeos habían precedido al derecho europeo¹⁰⁵, todo ello nos llevará a considerar urgente la determinación tanto de los principios jurídicos e ideas directivas del derecho¹⁰⁶ de cada uno de los Estados miembros como

¹⁰¹ Arthur Kaufmann (1923-2001), “*Filosofía del Derecho*”, traducción castellana a cargo de Luis Villar Borda y Ana María Montoña del original (C. H. Beck 'sche Verlagsbuchhandlung, Oscar Beck, 1997), Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Reimpresión de la segunda edición, abril de 2002, pág. 510.

¹⁰² Thomas Molnar, “*L' Europe entre parenthese*”, La Table Ronde, Paris, 1990, pág. 29.

¹⁰³ Jose Luis de los Mozos, “*Integración europea: derecho comunitario y derecho común*”, en “*Revista de estudios europeos*”, III, 3 y ss., 6 y ss.

¹⁰⁴ Helmut Coing, “*European Common Law: Historical foundations*”, en “*Nouvelles perspectives d'un Droit commun*”, Publications de l'Institut Universitaire de Firenze, 1978, pág. 32.

¹⁰⁵ Helmut Coing, “*European Common Law: Historical foundations*”, en “*Nouvelles perspectives d'un Droit commun*”, Publications de l'Institut Universitaire de Firenze, 1978, pá g. 44.

¹⁰⁶ José Puig Brutau, “*Compendio de Derecho Civil*”, Boch Casa Editorial, Barcelona, 1987, volumen I, pág. 31.

los principios generales comunes a las leyes de dichos Estados Miembros y los principios que inspiran a los textos comunitarios e informan y legitiman a la propia Unión Europea en abstracto.

Principios jurídicos que, además de desempeñar su clásica función supletoria, integradora o correctiva de las reglas jurídicas, tienen una incidencia directa sobre la realidad, al conferir a los hechos un valor normativo propio.¹⁰⁷ Proyectando lo dicho sobre el derecho de la Unión Europea, se trataría de superar el plano del texto de sus tratados constitutivos y del derecho derivado, con la finalidad de hallar, a través de métodos de comparación jurídica y de análisis histórico, los principios y los valores jurídicos.

Ni el derecho puede prescindir de la filosofía que le subyace – practicando lo que se ha llamado el “monroísmo jurídico” o el estadio de la estéril autarquía¹⁰⁸ – ni la filosofía política puede hacer abstracción de la dimensión jurídico-normativa – las actitudes de incomprensión de los filósofos que en ocasiones derivan al desprecio del derecho suelen ser la expresión de ideales absolutistas en filosofía-¹⁰⁹

¹⁰⁷ P. Capeillin, “*Jurisprudentia versus scientia: Prolegomena a ogni futuro lessico politico europeo*”, en “Filosofía política”, 1, 1987, págs. 313 y ss.; Helmut Coing, “*Die obersten grundsätze der recht*”, Heildelberg, 1947; Thomas A. Cowan, “*A Report on the Status of Philosophy of Law in United States*” en “*Coloumbia Review*”, tomo 50, 1950, págs. 1086-1100.

¹⁰⁸ Henri Motulsky, “*Mision pratique de la philosophie du droit*”, en “*Archives de Philosophie de Droit*” (Paris, 1951), págs. 175-180.

¹⁰⁹ Jean-Cassier Billier y Aglaé Maryioli, “*Introduction*” a “*Histoire de la Philosophie deu Droit*”, Collection U. Philosophie Armand Colin editeur, Paris, 2001, págs. 7-9, la cita en pág. 7.; Chaïm Perelman, “*Ce qu’une reflexion sur le droit peut apporter au philosophie*” en “*Archives de Philosophie deu Droit*” (Librairie deu Recueil sirey, Paris), volumen VII, págs. 35-44.

3.1.2. La aportación de G. W. Leibniz

En la historia del pensamiento europeo se atribuye un papel fundamental a G. W. Leibniz (1646-1716), autor de una obra fascinante a la par que inmensa por su abismal extensión y excepcional calidad. Al punto que esta cubre con aplicación y excelencia la práctica totalidad de los saberes, de la filosofía y de las ciencias: Derecho, política, lingüística, teoría y filosofía del lenguaje, teología, lógica, tecnología, matemática, física, geología, filosofía, historia, historiografía...

No en vano, G. W. Leibniz siempre creyó en la armónica continuidad entre las distintas modalidades de conocimiento que vendrían a constituir un cuerpo continuo, como las aguas del océano, y una unidad en la que hay que practicar distinciones de razón pero que sólo son eso y no rupturas o divorcios reales.¹¹⁰ En Leibniz se produce el retorno al sentimiento místico del parentesco de todas las cosas y la armonía universal como expresión de las más altas realidades de la vida.¹¹¹ Su obra constituye, como es notorio, uno de los más grandes monumentos del pensamiento humano.

Se le considera, de manera indisputada, como una de las escasas personalidades que encarnó de modo efectivo el ideal

¹¹⁰ Francisco Puy Muñoz, "*Philosophia perennis*" en Id, "Tratado de Filosofía del Derecho", Tomo I: "Concepto, método y fuentes de la Filosofía del Derecho, libro I: Evolución histórica", Editorial Escelicer, Madrid, 1972, págs. 356-360, la cita en página 357.

¹¹¹ Enrique Gómez Arboleya, "*Historia de la estructura del pensamiento social*", Biblioteca de cuestiones actuales, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, pág. 498.

renacentista del hombre universal, al tiempo que marcó el inicio de lo que sería la Ilustración y el Siglo de las Luces.¹¹²

Es fama que G. W. Leibniz, en todos y en cada uno de esos campos contribuyó con la aportación propia de un auténtico innovador que fue capaz de constituirse en guía para los especialistas de los distintos ámbitos de los saberes y los conocimientos, y no con el papel de un mero “dilettante” que tanto abunda entre quienes padecen de una curiosidad ilimitada. Leibniz reinterpretó el cartesianismo a la luz del platonismo y preparó los desarrollos de la lógica moderna, al tiempo que descubrió, de forma independiente aunque contemporánea a Newton, los principios del cálculo infinitesimal. Federico el Grande llegó a afirmar que G.W. Leibniz habría podido bastarse como único representante de las Academias que presidió.¹¹³

Se da la circunstancia de que fue el único, entre los filósofos más representativos del pensamiento occidental, que tuvo una formación jurídica convencional.

En efecto, Leibniz obtuvo el grado de bachiller en Derecho en la Universidad de Leipzig con una disertación, “De conditionibus”, en

¹¹² E. J. Aiton, “*Leibniz. Una biografía*”, traducción castellana de Cristina Corredor Lanas del original en lengua inglesa “*Leibniz. A biography*” (Adam Hilger Limited, 1985), Alianza Editorial, Madrid, 1982, “Prólogo”, págs. 11-14.

¹¹³ H. Poser, voz “*Gottfried Wilhelm Leibniz*”, en Franco Volpi (editor), “*Enciclopedia de obras de Filosofía*”, edición española a cargo de Antoni Martínez Riu, traducción de Raul Gabás, del original “*Grosses Werklexikon der Philosophie*” (publicada por Alfred Kröner Verlag, Stuttgart), Herder editorial, Barcelona, 2005, volumen II, “H-Q”, páginas 1264-1279, la cita en página 1264; Vid H.H.Holz, “*Leibniz*”, trad cast editorial Tecnos, Madrid, 1970.

la que desarrolla una teoría del juicio hipotético o condicional aplicado al Derecho.

Al no poder superar las pruebas de doctorado en la citada universidad, se trasladó en octubre de 1666 a la Facultad de Derecho de la Universidad de Altdorff, situada en la pequeña república de Nuremberg. “Alma Mater” en la que, en el mismo año, presentó su disertación “De casibus perplexis in jure” (“Sobre casos difíciles en Derecho”), texto que ya había elaborado en Leipzig, y que vio la luz de la edición en noviembre de 1666. El 22 de febrero de 1667 recibiría formalmente el grado de doctor en Derecho, tras la defensa oral de un texto en el que establecía un paralelo entre los geómetras, pioneros en la utilización del término “caso”, y los juristas, citando a este respecto a Erhard Weigel –del que había sido alumno de Matemáticas en la Universidad de Jena-.

Leibniz sostenía en su memoria de doctorado, frente a la creencia en contra, sustentada por bastantes profesionales del Derecho, según la cual no había solución posible para algunos casos en extremo difíciles, o que aconsejaban decidir determinados litigios complejos echando a suertes la solución, o aceptando la opinión personal de un árbitro, que el Derecho siempre tiene una respuesta correcta. Pues en los casos dudosos era es la razón natural a la que debe invocarse en busca de ayuda, y las decisiones han de basarse en los principios de la ley natural y del derecho internacional, que limitan y determinan el derecho civil.¹¹⁴

¹¹⁴ E. J. Aiton, “*Leibniz. Una biografía*”, traducción castellana de Cristina Corredor Lanas del original en lengua inglesa “*Leibniz. A biography*” (Adam Hilger Limited, 1985), Alianza Editorial, Madrid, 1982, “Prólogo”, pág. 47.

Leibniz además, ejerció importantes funciones jurisdiccionales en el Alto Tribunal de Apelación de Maguncia en 1670, y en Hannover en 1678, participando además, también de forma muy activa, en trabajos preparatorios de legística y codificación, de reforma legislativa, así como en negociaciones diplomáticas internacionales. Tuvo también la condición de consejero de justicia en Brunswick en 1696, de Prusia en 1700 y del Imperio y de Rusia en 1712.

Fue autor, en 1667, de un texto didáctico, reiteradamente invocado por los estudiosos de la metodología y la pedagogía jurídica, “*Nova methodus discendae docendaeque jurisprudentiae*” (“Nuevo método de aprendizaje y enseñanza de la jurisprudencia”). Tanto que se publicó inicialmente en Frankfurt am Main como anónimo poco antes de concluir el año citado y en el que se ocupa del aprendizaje y el estudio en general, así como el del aprendizaje y del estudio de la jurisprudencia en particular. En el mismo se incluye un análisis filosófico de los principios del Derecho, que se cierra con la propuesta de una nueva disciplina concebida como propedéutica al tiempo que de ayuda a los estudiantes de Derecho a fin de que adquirieran a la vez los fundamentos teóricos de sus saberes y la competencia práctica, aplicada, de las distintas técnicas del oficio de jurista.

Leibniz sostiene en el texto que el arte del juicio puede reducirse, en todos los ámbitos, a las dos reglas siguientes: 1. No aceptar ningún término sin definición. 2. No aceptar ninguna proposición sin demostración. En esta obra, que según los testimonios que han llegado hasta nosotros, se redactó en circunstancias no muy

favorables, ya que no pudo disponer de la consulta de otros textos, se apunta la tantas veces citada analogía entre la teología y la jurisprudencia, señalando un doble principio que es propio de ambas, a saber, la “ratio” (Teología natural en un caso, derecho natural en otro) y la escritura (Leyes divinas y humanas respectivamente)¹¹⁵, concluyendo que la teología es una parte de la jurisprudencia (“Theologia species quaedam est Jurisprudentiae universim sumptae”), en la medida en que esta se refiere en general a la idea de Ley, la cual comprende tanto las leyes del reino de Dios como las de los hombres.¹¹⁶ En congruencia, Leibniz adopta en el tratamiento de la jurisprudencia, las mismas divisiones asentadas para el estudio de la teología, tomando en consideración sucesivamente los aspectos didácticos, históricos, exegéticos y polémicos de la jurisprudencia.

A los efectos de esta tesis, y en particular de este capítulo sobre el principio de igualdad, es de notar que Leibniz distingue entre el análisis filosófico de los principios jurídicos y la interpretación del Derecho basada en dicho análisis, tal y como ha puesto de manifiesto el profesor Georges Kalinowski¹¹⁷.

En 1677 editaría en Ámsterdam bajo el seudónimo de Caesarinus Fürstenerius, un documento titulado “De jure supematus ac legationis principum Germaniae”, donde analiza la naturaleza del Gobierno y la aplicación de teorías políticas y jurídicas a una situación

¹¹⁵ G. W. Leibniz, “*Nova methodus discendae docenda jurisprudentiae*”, parte especial, parágrafo cuarto: “Mira est utriusque Facultatis similitudo”,

¹¹⁶ Luis Legaz Lacambra, “*Filosofía del Derecho*”, quinta edición revisada y aumentada, Bosch casa editorial, Barcelona, 1979, pág. 26.

¹¹⁷ Georges Kalinowski, “*La logique juridique de Leibniz*”, en “*Studia Leibnitiana*” (Steiner Wiesbaden), volumen IX, 1977, págs. 168-189.

compleja, en la que se trataba de dilucidar si los representantes en el Congreso de los Electores Alemanes y otros príncipes debían ser considerados como representantes de Estados soberanos, a pesar de que tenían la condición de súbditos de la Corte Imperial, y aún cuando poseyeran ejércitos propios y bastantes de las características externas de la soberanía. Texto que gozó de un importante éxito editorial, siendo reeditado nueve veces en vida de su autor.

Finalmente, en 1693, publicó en Hannover su “Codex iuris gentium diplomaticus”, auténtico curso de Derecho Internacional precedido por un corto tratado en el que se abordan muchas cuestiones de teoría y filosofía del Derecho, entre otras cuestiones, la controversia acerca del término de Derecho¹¹⁸.

Sabido es que, al menos desde su tratamiento por parte de Gottfried Wilhelm Leibniz (1646-1716), en cuya filosofía ocupan un lugar prominente una serie de principios –tanto reales como ontológicos, entre los que se cuenta el llamado “principium identitatis indiscernibilium”, conocido como “principio de Leibniz”-, el significado de la palabra igualdad, comparece como plenamente sustituible por la palabra identidad. A partir de entonces se califica la sustitución como una de las operaciones fundamentales del pensamiento en todos los ámbitos.

¹¹⁸ René Sève, voz “*Leibniz, Gottfried Wilhelm (1646-1716)*”. Opera omnia. Genève, Ed. L. Dutens apud Fratres de Tournes, T. 4, 1768, trad. fr. avec introduction et commentaires, Le droit de la raison, textes réunis et présentés par R. Sève, Paris, Vrin, 1994, en Olivier Cayla y Jean-Louise Halpérin, “Dictionnaire des grandes oeuvres juridiques”, Editions Dalloz, Paris, 2008, págs. 353-357.

La relación de sustitución entre dos términos hace que estos se entiendan iguales. Siempre que dos términos puedan ser sustituidos en el mismo contexto, sin que por ello cambie el valor de este contexto, se dice que son iguales. “Definitio 1. Eadem sunt quorum unum potest substitui alteri salva veritate. Si sint A et B, et A ingrediatur aliquam propositionem veram, et ibi in aliquo loco ipsius. A pro ipso substituendo B fiat nova propositio aequae itidem vera, idque semper succedat in quacunque tali propositione, A et B, procedet substitutio quam dixi (Eadem etiam vocantur coincidentia, aliquando tamen A quidem et A vocantur idem, A vero et B vocantur coincidentia).”¹¹⁹ (“Idénticas son las cosas que pueden sustituir una a otra “salva veritate”. Si A entra en una proposición verdadera y al sustituir en esta B por A la nueva proposición continúa siendo verdadera y lo mismo acaece en cualesquiera otras proposiciones, A y B se dicen idénticas; y recíprocamente, si A y B son idénticas, la sustitución a que se ha hecho referencia, puede producirse.”)

A partir de entonces la noción de igualdad se aplica, tanto a las relaciones puramente formales de equivalencia (inglés, “equivalency”; francés, “equivalence”; alemán, “äquivalenz”; italiano, “equivalenza”) o de equipolencia (griego, “usodinamia”; latín, “aequipollentia”; inglés, “equipollency”; alemán, “äquipollenz”; italiano, “equipollenzia”) como a las relaciones políticas, morales y jurídicas.¹²⁰

¹¹⁹ Gottfried Wilhelm Leibniz, “*Non inelegans specimen demonstrandi in abstractis*” en “*Opera Philosophica quae extant latina, gallica, germanica, omnia*”, edición de Johnn Edward Erdmann, edición facsímil del original publicado en 1840, con un “Worwort” de Renate Vollbrecht, Scientia Aalen, 1959, págs. 94-97, la cita en página 94.

¹²⁰ Max Black (n. 1909), “*The identity of indiscernibles*”, en “*Mind*” Nueva Serie, volumen 61, 1952, págs. 153-164; Alfred Julius Ayer (1918-1989), “*The identity of*

Sin negar la precedencia cronológica de Leibniz, todo parece confirmar que el principio de identidad como uno de los principios lógicos u ontológicos fundamentales, tan solo hizo su ingreso oficial en el ámbito de la lógica con determinados textos de Christian Wolff (1679-1754), si bien el propio Wolff, cauteloso, lo presentaba bajo el rótulo de “principio de la certeza” (“philosophia prima sive Ontologia”, 1729, párrafos 75, 129-254 y 285).

3.1.3. Polisemia y controversia acerca de la igualdad

El polisémico –Otto Dahn ha llegado a identificar hasta once niveles significativos distintos del término igualdad, que corresponden a otros contextos de su uso lingüístico¹²¹ - y controvertido término “igualdad”, transido tanto de visiones del mundo, como de imágenes del hombre en el mundo, como corresponde a un término que expresa uno de los valores-guía (“Grundwert”) de la ética política, jurídica y social, ha venido siendo utilizado a lo largo de la historia en contextos, imaginarios sociales¹²², planos, concepciones del mundo y tradiciones

indiscernibles”, en “Actes du XIème congrès international de Philosophie, volumen III, 1953. Págs. 124-129; Marcel Thomann, “*Christian Wolff et son temps (1679-1754)*”, Paris, 1971.

¹²¹ Otto Dahn, “*Gleichheit*”, en la ambiciosa obra colectiva dirigida por Otto Brunner, W. Conze y R. Kosellek, “*Geschichtliche Grundbegriffe*”, Klett-Cotta, Stuttgart, 1979, volumen II, págs. 997-999.

¹²² Cornelius Castoradis, “*La Institución imaginaria de lo social*”, Editorial Tusquets, Barcelona, 1989; P. Christian, “*Eros político: Comunicación política, imaginario y cambio social*”, en “*Política y sociedad*” (Universidad Complutense de Madrid), volumen 43, 2, 2006, págs. 169-176; Juan Luís Pintos, “*Los imaginarios sociales del delito. La construcción social del delito por medio de las películas (1930-1999)*”, en el volumen colectivo, “*Política criminal, Derechos*

de pensamiento muy variadas, muchas de las cuales le han ido dotando en el transcurso del tiempo de nuevos y diferentes matices de la misma manera que le ha sucedido a la mayoría de los términos del lenguaje ordinario.

A este respecto, dos tratadistas belgas, estudiosos cualificados de la igualdad, Paul Fouriers y Chaïm Perelman, en su “Prefacio” a uno de los textos más ambiciosos sobre la materia destacaban dos propiedades de la noción de igualdad: su condición de noción a la vez prestigiosa y confusa.¹²³

Estas propiedades de la palabra igualdad la convierten en lo que se ha dado en llamar un “mot d’ ordre”, que se mantiene desde hace siglos en el centro de los debates políticos y sociales, y conserva esa carga de controversia.¹²⁴

Se trata de un término dotado, desde siempre, de una serie de resonancias, connotaciones y cargas retóricas de consideración al tiempo que insoslayables, de aquí que algunos de los más relevantes estudiosos de la igualdad como es el caso del profesor de la Universidad de New York, Thomas Nagel, han llegado a sostener que

Humanos y sistemas jurídicos en el siglo XX”, Editorial Depalma, Buenos Aires, 2001, págs. 585-610.

¹²³ Chaïm y Paul Fouriers, Preface a Hermann Petzoldpernia, “*La noción de igualdad en el derecho de algunos Estados de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela)*”, CFD-Universidad de Zulia Maracaigo, 1974, pág. IX.

¹²⁴ Otto Deahn, en el volumen colectivo “*L Egalité*”, Volumen V, página 245, ed. Emile Bruyland, Bruxelles, 1977.

el ideal de la igualdad constituye en el tiempo presente el más controvertido de los grandes ideales sociales.¹²⁵

No es de extrañar por ello el variado uso que se ha dado a la igualdad cuando se la toma en consideración como principio de carácter jurídico-político-moral: a) igualdad ante la ley; b) igualdad ante el poder político; c) igualdad de oportunidades para el progreso social y económico; d) igualdad de riquezas; e) igualdad de libertad e igualdad de respeto.

Renunciamos a la exhaustividad en el tratamiento de la cuestión de tal manera que prescindiremos en esta sede del examen de las acepciones que presenta el término igualdad en los saberes formales (lógica y matemática) y nos centraremos en el hecho de que el vocablo igualdad remite en la filosofía práctica a un principio normativo que comparece en todo tiempo y lugar, y que está trufado de disputas. Todo ello sin perder de vista el “dictum” del “Nietzsche colombiano”: “para poder hablar con propiedad de cualquier cosa debemos mantener a la palabra en su pluralidad flexible de sentidos”¹²⁶.

¹²⁵ Thomas Nagel, *“Mortal questions”*, Cambridge University Press, Cambridge (Mass), 1998; Id, *“Rawls on Justice”*, en el volumen colectivo editado por Norman Daniels, *“Reading rawls. Critical studies on rawls. A theory of justice”*, Basic Books, New York, 1975, págs. 1-16; Id, *“Igualdad y parcialidad. Bases éticas de la teoría política”*, traducción castellana de J. F. Álvarez Álvarez, Editorial Paidós, Barcelona, 1998.

¹²⁶ Nicolás Gómez Dávila, *“Escolios a un texto implícito”*, con “Prólogos de Franco Volpi”, colección Ars Brevis, Ediciones Atalanta, Mas Pou Vilaür, Girona, 2009; Heinrich Dassel, *“Nicolás Gómez Dávila. Der Derrnken der Reaktion”* en *“Neue Ordnung”*, Graz, vol. III, 2002, páginas 25-27; Jens Jessen, *“Der letzte Reaktionär”*, en *“Die Zeit”* (Hamburg), número 10, 26 de febrero de 2004; Álvaro Mutis, *“Donde se vaticina el destino de un libro indispensable”*, en *“Revista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario”*, vol. LXXXI, 1968, núm 542,

Desde la Revolución Francesa –que si bien determinó entre sus primeras medidas la abolición de la aristocracia, aunque no por ello se produjera paralelamente la eliminación de las grandes desigualdades existentes en la condición social o en la influencia política-, la igualdad de los seres humanos se ha convertido en uno de los valores, de las creencias y de los ideales económicos y políticos más importantes del imaginario social.

A partir de entonces, el contraste entre igualdad y jerarquía, ha pasado a ofrecer una de las más elocuentes expresiones de las sustanciales diferencias existentes entre las sociedades modernas y las sociedades del Antiguo Régimen que precedieron a estas.¹²⁷

No sin un punto de provocación, el profesor de Filosofía del Derecho Umberto Cerroni destaca que, al menos en la acepción moderna, donde resulta común concebir a la norma jurídica como una norma igual para todos, y frente a la cual a su vez todos son iguales, Derecho significa precisamente igualdad.

Bien cierto es que, por el contrario, no ocurría así en las acepciones y en las estructuras premodernas de la noción de Derecho, que se tradujeron históricamente en ordenamientos jurídicos que diferenciaban a los seres humanos atendiendo al nacimiento, o a la

abril-junio, páginas 23-25; Franz Niedemayer, “*Konservative aphoristik aus Kolumbien*” en “*Criticón*”, número 56, 1973, páginas 272 y ss; Franco Volpi, “*Nicolás Gómez Dávila*”, en Id (editor) “*Grosses werkelexikon der philosophie*”, dos volúmenes, vol. I, Kröner, Stuttgart, 1999, páginas 580-581.

¹²⁷ Thomas Nagel, “*Equality*”, en el volumen colectivo editado con el título “*The Ideal of Equality*”, MacMillan, Pelgrave, Hampshire, 2002, páginas 10-80.

actividad social, y estableciendo una graduación jerárquica en los individuos. Los ordenamientos premodernos fueron sistemas normativos en los que las normas sancionaban la desigualdad de trato entre los seres humanos, los discriminaban, encajándoles en las categorías de libre o no libres, o en la condición de sujetos de derecho “sui iuris” o “alieni iuris” o bien en una escala de posiciones jurídicas privilegiadas. Concluye este teórico del Derecho italiano que en el Antiguo Régimen “la ley no era igual para todos, ni todos eran iguales ante la ley”.

Apenas se discute que la idea de igualdad tiene la consideración de ser uno de los ideales políticos, jurídicos y morales más relevantes y se encuentra plenamente incorporada tanto al vocabulario doctrinal como al léxico de la controversia política, generando polémicas y desencuentros que han puesto de manifiesto la existencia de una falta de delimitación clara de lo que se entiende por “igualdad”, o acerca de la relación existente entre la Igualdad y la justicia —con harta frecuencia se equiparan las nociones de igualdad humana y de justicia, o se sostiene con una fórmula lapidaria que “el núcleo de la justicia es la igualdad”¹²⁸—. La disputa aborda también el problema de su alcance o de su extensión, entre otras cuestiones.

En todo caso se trata de un concepto articulado en una estructura relacional, mediante la que se compara, a los seres humanos entre sí a propósito ya sea de su patrimonio, ya sea de sus condiciones físicas, ya sea de sus habilidades, ya sea de sus derechos ciudadanos...

¹²⁸ Hans Nef, “*Gleichheit und Gerechtigkeit*”, 1940; L.Raiser, en “*Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht*”, vol. 111, 1948, págs. 75 y ss.

Una determinación justa de las partes, así como también la justa realización de las distribuciones, debe tomar su punto de partida, por principio, en la igualdad.¹²⁹

Si el ideal social de la igualdad significa que los individuos similarmente situados deberán ser tratados de manera similar, la cuestión se desplaza y pasa a depender del tipo de situaciones que se entienden y se califican de similares.

La igualdad se manifiesta en un doble escenario: a) en el escenario fáctico, en cuyo ámbito la igualdad es sin duda un fenómeno polimorfo e intrínsecamente complejo; y b) en el escenario conceptual, donde la igualdad aparece transida de dificultades a la hora de seleccionar o privilegiar una acepción, o de arribar a conceptualizaciones únicas, dadas las diversas y heterogéneas dimensiones que ofrece el fenómeno y los conflictos que inevitablemente se desencadenan entre la igualdad como valor o principio ideal orientador y otros valores jurídicos, económicos, políticos y sociales con los que en ocasiones disputa.

La condición controvertida del concepto de igualdad, por su extrema obviedad, no es preciso extenderse en argumentarla. No existe una idea única de igualdad, al punto que a lo largo de la historia

¹²⁹ Rolf Knütel, "*La justicia distributiva*", (traducción al castellano con referencias al derecho español a cargo de Luis Carlos Rey Sanfiz en "Seminarios Complutenses de Derecho Romano. Revista de Derecho Romano y Tradición Romanística", Fundación Seminario de Derecho Romano Ursicino Álvarez, de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense), vol. XVII, 2005, págs 93-112, la cita en pág. 93.

de la humanidad las propuestas doctrinales acerca del significado de la igualdad han sido tan numerosas como heterogéneas.

Una tentación en la que con frecuencia se ha caído por parte de algunos tratadistas, consiste en presentar a la igualdad como un valor siempre en disputa o en contradicción con el valor libertad.

A este respecto, el profesor norteamericano de Filosofía del Derecho, Ronald M. Dworkin, rechaza la idea tan extendida como errónea, según la cual la igualdad se presenta en una disputa continuada con la libertad, ya que los valores igualdad y libertad resultan ser más bien complementarios.

Para quien fuera profesor de Ciencia Política y Filosofía de la Universidad de Massachusets, Felix E. Oppenheim, (nacido en Frankfurt am Main el 14 de julio de 1913, naturalizado norteamericano y uno de los proverbiales estudiosos y analistas de definiciones explicativas de los conceptos políticos básicos, desde la filosofía de ciencia política¹³⁰), la igualdad se puede predicar tanto de cierta característica de las personas como de distribuciones hechas por un agente al menos entre otros dos, como de las reglas –ya sean legales, morales o consuetudinarias- que determinan como deben hacerse estos repartos o distribuciones entre las personas –un celebrado “Adagio” francés que en muchas otras culturas tiene la

¹³⁰ Felix E. Oppenheim, voz “*Igualdad*” en Norberto Bobbio y Nicola Matteuccy (directores), “*Diccionario de Política*”, traducción castellana de José Arico y Jorge Tula, del original en italiano “*Dizionario di Politica*”, Unione Tipografica Editrice Tolinense, Torino, 1973, segunda edición en castellano, Siglo XXI Editores, Madrid, marzo de 1982, volumen I, págs. 802-813

condición de máxima sostiene que “L’égalité- est l’âme des partages”¹³¹.

En este último caso, igualitario y desigualitario, de la misma manera que justo o injusto, son calificativos que se pueden predicar tan solo de un determinado tipo de reglas, las denominadas reglas de distribución, esto es, las reglas que implican que un agente distribuya un beneficio cuantificable (por ejemplo derechos de voto, salarios) o una carga (por ejemplo, el servicio militar, los impuestos) al menos a dos agentes, de tal manera que no todo puede ser calificado como igualitario o desigualitario, sino que tan solo lo que pueden ser iguales o desiguales serían las reglas de distribución que a su vez también pueden ser desiguales o iguales en mayor o menor grado.¹³²

Las reglas de distribución especifican bien de manera explícita, bien de manera implícita al menos tres extremos: 1. Un beneficio o una carga que ha de distribuirse; 2. El grupo de referencia –esto es, la clase de personas a quienes se pretende aplicar la regla. Clase de personas que a menudo se identifican por tener una característica común (por ejemplo, todos son ciudadanos); 3. El grupo seleccionado, es decir, la subcategoría del grupo de referencia, al que se distribuye el beneficio o la carga.

¹³¹ Henri Roland y Laurent Boyer, “*Adages deu Droit française*”, tercera edición, 1992, pág. 195, Adagio número 100; U. Manthe, “*Beiträge zur Entwicklung des antiken Gerechtigkeitsbegriffes*”, en “*Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romainistische abteilung*”, vol. 113, 1996, págs 1 y ss. y en “*Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romainistische abteilung*”, vol. 114, 1997, págs. 1 y ss.

¹³² Alex Callinicos, “*Equality*”, Polity Press, Cambridge, 2000; Erik Olin Wright y Harry Brighouse, “*Complex egalitarianism: A review of Alex Callinicos, equality*” en “*Equality exchange*”, marzo de 2001.

A su vez, las reglas de distribución pueden ser de dos tipos: a. Reglas de selección. En estas reglas se estipula que los miembros del grupo de referencia que posean una determinada característica deben ser seleccionados, ya sea para recibir ciertos beneficios, ya sea para someterse a ciertas cargas. b. Reglas de asimilación. Mediante tales reglas se estipula que tanto la cuantía del beneficio específico o de cierta carga que se le reconozca a cualquier miembro del grupo seleccionado, como la cuantía de la carga que se le imponga, deberán estar en proporción al grado en que posea determinada característica adicional. Aún así no es infrecuente que las reglas de distribución procedan a la combinación simultánea de estas dos modalidades de reglas.¹³³

En un celebrado artículo, titulado “La idea de igualdad”, publicado por primera vez en el año 1962, y que ha sido objeto de múltiples reimpresiones en distintas antologías, a la vez que traducido

¹³³ Felix E. Oppenheim, “*Egalitarianism as a Descriptive Concept*” en “*American Philosophical Quarterly*”, número 7, 1970, págs. 142-153 recogido en el volumen antológico editado por Louise Pojman y Robert Westmoreland, “*Equality. Select Readings*”, Oxford University Press, New York, 1997, págs. 55-65; Id, “*Igualitarismo*”, capítulo VI de Id, “*Conceptos políticos. Una reconstrucción*”, traducción castellana de Maria Dolores Gonzalez Soler del original en inglés “*Political Concept. A reconstruction*” (The University of Chicago, Chicago, 1981), Editorial Tecnos, Madrid, 1987, págs. 78-97, la cita en páginas 78-79; Id, “*Equality Groups and Quotas*”, en “*American Journal of Political Science*”, vol XXI, 1977, páginas 65-69; Robert L. Simon, “*Egalitarian Redistribution and the Significance of Context*” en “*Ethics*”, volumen 84, 1974, págs. 339-345; W. von Leiden, “*On Justifying Inequality*”, en “*Political Studies*”, volumen XI, 1973, páginas 56-70; Bernard Williams, “*The idea of equality*” en el volumen colectivo editado por Peter Laslett y W. G. Runciman, “*Philosophy, Politics and Society*”, “*Second series: A collection*”, segunda serie, Basil Blackwell, (Oxford, 1962) y Barnesand Noble, New York, 1972, págs. 110-131. (Hay traducción castellana en la compilación de Joel Feinberg, “*Conceptos morales*”, traducción castellana de J. A. Perez Carballo, Fondo de Cultura Economica, México, 1985, págs. 287-300.)

a la mayor parte de las lenguas cultas, el Knightbridge profesor de Filosofía de las Universidad de Cambridge y de UTCH Professor de Filosofía de la Universidad de Berkeley (California). Sir Bernard Williams Arthur Owen (1929-2003, que gustaba afirmar que la complejidad era tan irreductible como hermosa y significativa), insiste en observar que una de las razones por las que resulta difícil alcanzar acuerdos, no ya unánimes sino ni siquiera mayoritarios acerca del significado de la idea de igualdad, - hasta tal punto que ni siquiera podemos conferir a las diversas apariciones filosóficas corrientes del término igualdad la coherencia propia de una polisemia reglada.¹³⁴-, es que esta comparece en la doctrina y en la controversia política tanto en enunciados fácticos, esto es, descriptivos o de hecho, como en enunciados normativos-prescriptivos o de principios u objetivos políticos (del tipo: los hombres son iguales o los hombres deben ser iguales y hoy no lo son).¹³⁵

Muchos influyentes pensadores sostienen que la igualdad económica posee un considerable valor moral por sí misma, de tal manera que los esfuerzos en orden a implementar el ideal igualitario deberían recibir una significativa prioridad.¹³⁶

¹³⁴ Paul Ricoeur (1913-2005), *“Presentación”*, a Id. “Caminos de reconocimiento. Tres estudios”, traducción al castellano de la versión francesa de tres conferencias impartidas con este título en el Instituto para las ciencias del hombre de Viena, y en el Centro de los Archivos Husserl de Friburgo, traducción castellana a cargo de Agustín Neira del original en francés *“Par cours de la reconnaissance. Trois études”*, editions Stock, Paris, 2004, sección de obras de filosofía, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, Págs. 11-13, la cita en pág. 12.

¹³⁵ Richard Wollheim, *“Equality and equal Rights”*, en el vol. 56 de la “Aristotelian Society”, “Proceedings”, 1955-1956, artículo recogido en el volumen colectivo editado por Frederic A. Olafson, “Justice and social policy. A collection of essays”, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1956, págs. 111-127.

¹³⁶ Harri G. Frankfurt (n. 1929), *“La importancia de lo que nos preocupa. Ensayos filosóficos”*, traducción castellana de Verónica Inés Weinstalb y Servanda Maria de

El profesor de Filosofía del Derecho de la Universidad de Tel Aviv, Andrei Marmor -en polémica frente a las tesis de los suficienteístas, que consideran que en la valoración de las distribuciones lo importante es determinar si los individuos poseen lo suficiente para no caer en el umbral crítico de la suma pobreza¹³⁷-, entiende que la igualdad económica, lejos de ser tan solo un valor instrumental que trata de evitar severas desigualdades económicas, es intrínsecamente valiosa, y lo es porque posee relevancia por sí misma al ocuparse de las necesidades humanas, al tiempo que le atribuye la condición de constituir un principio ideal orientador.

En su tipología de los principios ideales, Marmor sugiere diferenciar dos categorías en función de que estos no necesiten o no puedan ser satisfechos plenamente: a. Los principios ideales orientadores. b. Los principios ideales límite. Mientras que los principios ideales orientadores no requieren una completa implantación, sino que exigen tan solo que no se produzcan severas desviaciones sobre los que se asientan; por el contrario, los principios

Hahn del original "The importance of what we care about. Philosophical essays", Press Syndicate of the University of Cambridge, Cambridge University Press, New York, 1988.) Catz ediciones, Buenos Aires, 2006, págs. 195-208, capítulo XII: "La igualdad como ideal moral")

¹³⁷ Paula Casal, "*Marxismo analítico*", en "Diccionario crítico de ciencias sociales", dirigido por Román Reyes, Editorial Plaza y Valdés, Madrid, 2000; Id, "*What sufficiency is not enough*" en "Ethics", vol 117, núm. 2, 2007, páginas 296-326; Harry Frankfurt, "*Equality as a moral idea*", en "Ethics", volumen 98, núm. 1, octubre de 1981, págs. 21-43; Id, "*The moral irrelevance of equality*", en "Public Affairs Quarterly", número 14, 2000, págs. 87-103; David Miller, "*Arguments for equality*" en *Midwest Studies in Philosophy*, volumen VII, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1982.

ideales límite requieren y exigen esa completa implantación siempre que sea posible.¹³⁸

En su colaboración a la “Enciclopedia internacionales de Ciencias Sociales”, Felix E. Oppenheim afirma que en el contexto de las Ciencias Sociales el concepto de igualdad se aplica en ocasiones a ciertas características que tienen en común los seres humanos, y las más de las veces, se aplica a ciertos tratos que los seres humanos reciben o debieran recibir. Pues bien, la caracterización tradicional de los tipos de trato igualitarios y desigualitarios con frecuencia constituyen juicios de valor disfrazados, cuando no declaraciones vacías de contenido de tal manera que sería preciso identificar criterios descriptivos que permitan comprobar los rasgos igualitarios o desigualitarios.¹³⁹

En más de una circunstancia se ha tendido a confundir la diversidad humana o la diferencia con desigualdad, de la misma manera que, con cierta frecuencia, se ha identificado, no menos erróneamente, a la igualdad con homogeneidad.

Toda una tan extensa como errónea tradición de pensamiento se ha asentado en la asunción de estas inadecuadas equiparaciones. Lo

¹³⁸ Andrei Marmor, “*The intrinsic value of economic equality*”, en el volumen colectivo editado por Lukas Meyer, Stanley Paulson y Thomas W. Pogge, “*Rights, Culture and Law. Themes from legal and political philosophy of Joseph Raz*”, Oxford University Press, Oxford, 2003, págs. 127-141.

¹³⁹ Felix E. Oppenheim, voz “*Igualdad. I – Conceptos*” en “Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales”, dirigida por David L. Sills, traducción castellana de Vicente Cervera Torres del original “*International Encyclopedia of the Social Sciences*” (The Macmillan company, The Free Press, New York, 1968), Editorial Agilar, Madrid, 1975, volumen V, págs. 615-620, la cita en páginas 615-616.

cierto es que la diversidad o la diferencia a lo que en puridad se contraponen no es a la igualdad, sino a la identidad, que siempre es particular. Es más, todo parece apuntar a que la diversidad y la diferencia se sitúan en un plano descriptivo, mientras que la igualdad y la desigualdad se sitúan en un plano prescriptivo. Las diferencias entre los seres humanos son connaturales a la propia existencia de la especie humana, pero las desigualdades son siempre producto o de decisiones humanas deliberadas, o de las formas de organización humana, o de las modalidades de distribución de bienes y cargas sociales o de circunstancias meramente azarosas, que no naturales¹⁴⁰.

Es preciso no olvidar que el punto de partida de la teoría dominante acerca de la igualdad hasta el Siglo de las Luces, radicaba en la suposición de que los seres humanos eran, por naturaleza, de valía desigual, es decir, que existía un orden jerárquico natural entre las personas.¹⁴¹

La historia de la Filosofía del Derecho y de la cultura jurídica, así como el derecho comparado, la antropología y la etnología jurídica, han documentado el abismal contraste existente entre las formas políticas de la India de las castas y las formas políticas de la

¹⁴⁰ Tom Campbell, *"Igualdad y mérito"* ("Equality and desert") en Id, *"La justicia. Los principales debates contemporáneos"*, traducción castellana de Silvina Álvarez del original en inglés, "Justice", Palgrave, 1988, segunda edición 1991, colección "Cladema-Derecho", Editorial Gedisa, Barcelona, 2002, págs. 34-39.

¹⁴¹ Peter Pawelka, voz *"Igualdad. El concepto de igualdad en las sociedades no socialistas"*, en *"Marxismo y democracia. Política"*, dirigida por Klaus von Beyme, traducción castellana de Joaquín Sanz Guijarro del original en lengua alemana, *"Marxismus im systemvergleich"* (Gerder und Gerder, Frankfurt-New York, 1973), volumen III, ediciones Rio Duero, Madrid, 1975, págs. 95-101, la cita en página 96.

democracia contemporánea¹⁴². Se trataría de una manifestación ejemplar de uno de los instrumentos conceptuales y clasificatorios de que se hace frecuente uso por parte de los politólogos a fin de estudiar por antítesis, distintos términos. Procedimiento que Norberto Bobbio califica de método identificador de “las grandes dicotomías”, método del que se sirven las disciplinas jurídicas, sociales e históricas, a fin de delimitar, representar y ordenar sus campos de investigación.¹⁴³ Mediante estas distinciones se divide un universo en dos esferas, conjuntamente exhaustivas, en el sentido de que todos los entes de ese universo quedan incluidos en ellas sin excluir a ninguno y recíprocamente excluidas en el sentido de que un ente comprendido en la primera no puede ser, al mismo tiempo, comprendida en la segunda, división que también es total en cuanto todos los entes a los que actual o potencialmente se refiere la disciplina debe entrar en ella y principal en cuanto tienden a hacer coincidir en ella otras dicotomías que con respecto a ella se vuelven secundarias.¹⁴⁴

Tan radical contraste, que ha resaltado el antropólogo francés Louis Dumont (n. 1911), pone en evidencia las importantes

¹⁴² Louis Dumont, “*Homo aequalis. 1 – Génese et épanouissement de l’idéologie économique*”, ed. Gallimard, Paris, 1977, pág. 12. (Hay traducción al castellano con el título “*Homo aequalis*”, editorial Taurus, Madrid, 1982); Id, “*Essais sur l’individualisme. Une perspective anthropologique sur l’idéologie moderne*”, Editions Le Seuil, Paris, 1983 (hay traducción castellana: “*Ensayos sobre el individualismo*”, Alianza Editorial, Madrid, 1987).

¹⁴³ Norberto Bobbio, “*Advertencias*” en Id, “*Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la Política*”, traducción castellana de Jose Fernández Santillán del original “*Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*” (Giulio Einaudi editore, Torino, 1985), Colección Breviarios, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, págs. 7-9.

¹⁴⁴ Norberto Bobbio, “*La gran dicotomía: Público-Privado*” en Id, “*Estado, Gobierno y sociedad...*” op cit, ed cit, trad cit, págs. 11-38, la cita en páginas 11-12.

diferencias existentes entre lo que serían dos tipos puros de sociedad:
a) La sociedad jerárquica de tipo oriental. b) La sociedad occidental igualitaria. Dicotomía que tiene una relevancia axiológica innegable.

Cada una de estas sociedades negaría a la otra, al tiempo que estaría dominada y se asentaría en un valor hegemónico propio y bien diverso: a. La jerarquía, sería el dominante en las sociedades tradicionales o sociedades aristocráticas. b. El igualitarismo constituiría de forma indiscutible el valor cardinal de las sociedades democráticas del presente. Tan radical contraste rememoraría y reactualizaría la distinción que G. Vico establece entre sociedades de iguales y sociedades de desiguales en “*De universi iuris uno principio et uno fine*” (1720): “*Omnis societas omnino duplex, inaequalis et aequalis*”.¹⁴⁵

El postulado de igualdad, una de las exigencias fundamentales inherentes al concepto de democracia, constituye un componente clásico de los esquemas de valores hegemónicos en las sociedades modernas.¹⁴⁶ Circunstancia que ha determinado que en nuestra cultura el término igualdad incorpore con frecuencia una serie de connotaciones o de significados encomiásticos o emotivos favorables.

¹⁴⁵ G. Vico, “*De universi iuris uno principio et uno fine*”, en “*Il Diritto universale*”, la terza, vari, 1936, capítulo LX.

¹⁴⁶ Peter Pawelka, voz “*Igualdad. El concepto de igualdad en las sociedades no socialistas*”, en “*Marxismo y democracia. Política*”, dirigida por Klaus von Beyme, traducción castellana de Joaquín Sanz Guijarro del original en lengua alemana, “*Marxismus im systemvergleich*” (Gerder und Gerder, Frankfurt-New York, 1973), volumen III, ediciones Rio Duero, Madrid, 1975, págs. 95-101, la cita en página 95.

Es fama que si bien la igualdad jurídica de los seres humanos es hoy una categoría fundamental del Derecho, en cuanto que permite equiparar por abstracción de normas de conducta y los tipos de comportamiento, la igualdad constituye, además de un concepto relacional y de una virtud (“areté”), una categoría que en ocasiones expresa exigencias intemporales de la naturaleza humana, y ha pasado a ser uno de los objetivos básicos del orden social que, como tal, ocupa un lugar central en todas las teorías sociales y políticas del presente.¹⁴⁷

Los ideólogos de la Revolución francesa transformaron a la idea de igualdad en un referente privilegiado, al que dotaron de una excepcional fuerza expansiva y hasta en ocasiones de una virulencia que terminó generando efectos difícilmente previsibles. A su vez, el pensamiento del socialismo utópico contribuyó a la popularización-divulgación de dicha idea, hasta el punto de convertirla en un postulado que, por otra parte, parece estar dotado, las más de las veces, de contornos vagos e indefinidos.

Bruce Ackerman en su reputada obra “Justicia social en el Estado liberal”, aboga por la necesidad imperiosa de justificar las situaciones desiguales de la vida, de modo que toda teoría de la justicia deberá intentar explicar o justificar el presupuesto básico de la igualdad de las personas así como demostrar que existen razones legítimas para el trato diferencial.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Michaelle D. Yong, “*The rise of the meritocracy*”, Random House, New York, 1959 (la primera edición es del año anterior).

¹⁴⁸ Bruce Ackerman, “*Social justice in the Liberal State*”, Yale University Press, New Haven, 1980 (traducción castellana de Carlos Rosenkrantz, revisada por Luis Rodríguez Abascal, “La justicia social en el Estado liberal”, Centro de Estudios

A fin de aproximarnos a su significación más propia, se impone tener presente que el término igualdad (griego, *isótes*; latín, *aequitas*, *aqualitas*; francés, *égalité*; alemán, *Gleichheit*; inglés, *equality*, italiano: *eguaglianza*) concierne a una relación cualitativa. La igualdad supone relación entre dos o más términos: no puede confundirse la igualdad con la identidad, que implica la existencia de un solo término y por eso el ser es idéntico a sí mismo.¹⁴⁹ La igualdad significa equivalencia entre un grupo de diferentes objetos o, personas, o procesos o circunstancias que tienen las mismas cualidades en por lo menos algún aspecto, si bien no necesariamente en todos.

La primera de las acepciones de igualdad que recoge el Diccionario de la Real Academia por antonomasia, una vez identificada su procedencia del latín “*aequalitas, aequalitatis*”, es la de “Conformidad con otra cosa en naturaleza, forma, calidad o cantidad”.

Bastantes argumentos se pueden invocar, el “dictum”, con el que el maestro Ángel Sánchez de la Torre inicia su seminal volumen “Justicia. El precio de la libertad en la antigua Grecia”: “Hace tiempo

Constitucionales, Madrid, 1993); Id, “*On getting What We Don’t Deserve*” en *Journal of Philosophy*, 1989, págs. 5-22, Id, “*On getting What We Don’t Deserve*” en *Society, Philosophy and Politics*, I, 1983, págs. 60-70.

¹⁴⁹ Carlos Ruiz del Castillo y Catalán de Ocón, voz “*Igualdad (desigualdad)*”, en “*Diccionario de Ciencias Sociales*”, editado por Salustiano del Campo Urbano, Juan F. Marsall y José Antonio Garmendia. Redactado bajo el patrocinio de la UNESCO, editado por el Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, Volumen I, págs. 1049-1050.

que vengo observando que los principios jurídicos se decantan cada vez más en conceptos formales”.¹⁵⁰

Las llamadas que reclaman no confundir igualdad e “identidad” (griego, *tautotes*; latín, “*identitas*”; inglés, “*identity*”; francés, “*identité*”; alemán, “*identität*”; italiano, “*identità*”) han generado una amplísima literatura.

La idea de identidad, que posee un vínculo privilegiado con la idea de reconocimiento¹⁵¹, hace referencia a la correspondencia entre uno y el mismo objeto en todas sus características. Por el contrario, cuando dos cosas son calificadas de iguales, solamente lo son en determinados aspectos, mientras que las diferencias aún existentes entre las mismas son consideradas como no esenciales con respecto a determinados hechos o aspectos.¹⁵²

La identidad implica pues la existencia de un solo término, y por eso únicamente el ser es idéntico a sí mismo, como tantas veces repiten los metafísicos.

¹⁵⁰ Angel Sánchez de la Torre, “¿Por qué son más fiables las nociones sobre justicia que sus aplicaciones” en Id, “Justicia. El precio de la justicia en la antigua Grecia”, Ediciones Clásica, Madrid, 2007, págs. 7-22, la cita en página 7.

¹⁵¹ Paul Ricoeur (1913-2005), “*Presentación*”, a Id. “Caminos de reconocimiento. Tres estudios”, traducción al castellano de la versión francesa de tres conferencias impartidas con este título en el Instituto para las ciencias del hombre de Viena, y en el Centro de los Archivos Husserl de Friburgo, traducción castellana a cargo de Agustín Neira del original en francés “Par cours de la reconnaissance. Trois études”, editions Stock, Paris, 2004, sección de obras de filosofía, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, Pág. 179., Vid Jean Marc Ferry, “*Les Puissances de l’expérience essays sur l’identité contemporaine*” Ed. Cerf, Paris, 1991, primera parte: “Le sujet et le verbe”.

¹⁵² Konrad Hesse, “*Der gleichheitsgrundsatz im Staatsrecht*” en “Archiv des öffentlichen Rechts”, Tübingen, 1951-1952, volumen 77, núms. 2-3, págs 177-224.

Por el contrario, la igualdad supone la relación entre dos o más términos. Así por ejemplo, el artículo noveno de la Constitución de la República Popular China, en su redacción de enero de 1975 incorpora un conocido lema: “de a cada uno según sus capacidades, a cada uno según su trabajo”. Con toda la imprecisión de que están dotadas las “expresiones, habilidades y necesidades”. En la actualidad el problema de la igualdad humana ha alcanzado a ámbitos que hasta hace poco parecían tan vedados como insospechados, al haberse ampliado a la llamada igualdad sintiente. Igualdad que procede de la renuncia y del abandono del llamado especieísmo y del reconocimiento de la existencia de derechos cuya titularidad se puede atribuir incluso a los animales no racionales, en tanto que derechos de todos los seres sintientes. Como ya habíamos apuntado, la declaración de igualdad lleva implícita una comparación de diversidades con respecto a un “tertium comparatione”. En contraposición a la declaración de identidad, la declaración de igualdad es una valoración que presupone unas desigualdades “realiter”¹⁵³.

A su vez, también debe diferenciarse entre la identidad y la similitud o semejanza, dado que este último concepto se refiere a una simple proximidad o semejanza en algún aspecto, y de este modo se llega a la conclusión de que, cuando se sostiene que “los hombres son iguales” con tal afirmación no se pretende sostener necesariamente que sean idénticos.

¹⁵³ G. Dürig, “Gleichheit” en “Sttatslexikon”, Freiburg-Br, sexta edición, 1959, tomo III, col. 1983-1989, la cita en col. 1983.

Todo juicio sobre la igualdad presupone la existencia de diferencias entre los elementos objeto de comparación. Sobre esta base, resultaría contradictorio hablar de una igualdad completa o absoluta. Los objetos no idénticos nunca son completamente iguales, difieren por lo menos en su ubicación espacio-temporal. Si dos cosas no difieren por lo menos en algo, no deben llamarse “iguales” sino “idénticas”.

Igualdad e igual son términos que necesitan ser completados y que suscitan necesariamente toda una cascada de preguntas: ¿Igualdad con respecto a qué?, ¿Igualdad entre quienes?, ¿Igualdad en qué? o ¿Igualdad de qué? El debate sobre la igualdad nos conduce siempre a la cuestión sobre el objeto de la igualdad o a la cuestión de que es lo que tiene que ser igual. En la actualidad la controversia entre los igualitaristas acerca del objeto de la igualdad ha generado dos actitudes: la centrada en la igualdad de recursos y la centrada en la igualdad de capacidades.

La igualdad consiste esencialmente en una relación tripartita entre dos o más objetos o personas y una o varias cualidades. Es decir, dos objetos son iguales porque comparten ciertos aspectos¹⁵⁴. La pregunta ¿igualdad entre quienes?, solo tiene una respuesta, igualdad entre todos los seres humanos. Con frecuencia se sostiene que para entender la idea de igualdad sería preferible abordarla desde una perspectiva negativa, esto es a partir, o desde, la desigualdad. Así lo cree el profesor del Departamento de Filosofía y del “Centro Universitario para los Valores Humanos” de la Universidad de

¹⁵⁴ Stefan fr. Gosepath, “*Equality*”, The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter, 2001 Edition), Edward N. Zalta (ed).

Princeton, Kwame Anthony Appiah (n. 1954) en “La ética de la identidad”.

La igualdad como ideal político requiere no tomar en consideración las distinciones irrelevantes: “debe tratarse a las personas de diferente manera, por decirlo de algún modo, sólo cuando concurren razones para tratarles de diferente manera” o al menos no hay razones para no hacerlo.¹⁵⁵

Mediante el concepto y la idea de igualdad se describe, al tiempo que se instaura una relación comparativa entre dos o más sujetos u objetos que poseen en común al menos una característica relevante. En consecuencia, el juicio de igualdad excluye tanto la identidad como la mera semejanza. Excluye la identidad, puesto que parte de la diversidad. Esto es, parte de sujetos distintos, pero respecto de los cuales se hace una abstracción de las diferencias a fin de subrayar su igualdad, en atención a una característica común. Supuesta la naturaleza humana, la igualdad se extiende a lo que hay de común en cada ser humano.¹⁵⁶

Afirmar que todos los hombres son iguales en virtud ya sea de su racionalidad, ya sea de sus pasiones, ya sea de sus intereses, ya sea de su dignidad, supone hacer la valoración de que algún rasgo o alguna característica humana compartida es políticamente más

¹⁵⁵ Kwame Anthony Appiah, “*La ética de la igualdad*”, traducción castellana de Lidia Moscori del original “*The ethics of identity*” (Princeton University Press, 2005), Katz editores, Buenos Aires, 2007, págs. 283-284.

¹⁵⁶ Elizabeth Anderson, “*What is the point of equality?*” en “*Ethics*”, núm.2, enero 1999, págs. 287-337.

significativa que las diferencias de apariencia física, mental o material¹⁵⁷.

Felix E. Oppenheim califica de afirmación tautológica a la afirmación en cuya virtud los hombres son iguales en el sentido de que tienen una naturaleza común. Entiende además que tal afirmación solo dejaría de ser tautológica si se especifica que todos los hombres son buenos o justos por naturaleza o que tienen los mismos intereses fundamentales o las mismas necesidades básicas.

Como hemos apuntado, la igualdad debe distinguirse también de la semejanza, puesto que si bien esta implica la existencia de algún elemento o rasgo común, nos obliga a hacer abstracción (prescindir de los elementos propios, característicos y diferenciadores). Por ello, dado que nunca dos personas o situaciones vitales son por completo iguales en todos los aspectos, los juicios de igualdad no parten nunca de la identidad, sino que son siempre juicios acerca de una igualdad fáctica parcial.

3.1.4. La igualdad en el pensamiento de la Antigua Grecia

Sin necesidad de incurrir con ello en ninguna modalidad de eurocentrismo, bien puede afirmarse que los antiguos griegos forman parte de nuestros ancestros culturales y la imagen que nos formamos

¹⁵⁷ Ami Gutmann, voz "*Igualdad*" en "Enciclopedia del pensamiento político", dirigida por David Miller, traducción castellana de Maria Teresa Casado Rodriguez y Miguel Requena Diez de Revenga del original "Blackwell Encyclopedia of Political Thought" (Basil Blackwell, Oxford, 1987), Alianza Editorial, Madrid, 1989, págs. 286-290.

de lo que significaron se encuentra íntimamente ligada a la imagen que nos han legado y su pasado sobrevive bajo la forma de posibilidad¹⁵⁸.

La exigencia de igualdad se remonta históricamente hasta la Antigüedad clásica. El análisis de la noción de igualdad en términos de “isonomía” y de “isegoría” se desplegó en la Grecia Clásica, al igual que la noción de autonomía, que fue también una creación del espíritu de la cultura griega, que emerge por primera vez en la polis, el único modo de vida verdaderamente político, un modo de vivir humanamente con libertad política.¹⁵⁹

Por lo que concierne a los antecedentes históricos de la discusión sobre la igualdad, la isonomía ateniense –o lo que es lo mismo, el Gobierno de todos, iguales ante la ley y por la ley-, conducía básicamente a la idea de la igualdad política: la igualdad se consideraba como un medio para realizar la democracia política. La igualdad tomaba cuerpo en la *polis* en la medida en que capacitaba para la participación en la vida judicial y deliberativa de la ciudad.

Los conceptos de isonomía y de isegoría se elaboraron, estructuraron y desplegaron de una manera ejemplar y perenne en una serie de textos de los dos gigantes que revolucionaron la filosofía del Mundo Antiguo y cuyo hilo recorre la historia de las ideas: Platón –

¹⁵⁸ Xavier Zubiri Apalategui, “Grecia y la pervivencia del pasado”, en “Escorial”, número 23, página 427.

¹⁵⁹ Cornelius Castoradis, “*Las dimensiones del hombre. Las encrucijadas del laberinto*”, traducción castellana, Editorial Gedisa, 1988, pág. 66; Dalmacio Negro Pavón, “*Gobierno y Estado*”, colección “Prudenti iuris”, Marcial Pons ediciones jurídicas y sociales, Madrid-Barcelona, 2002, pág. 15.

que se ocupa del tema entre otros en el Diálogo “Protágoras” o “Los sofistas” (diálogo sobre la naturaleza de la virtud o bondad, qué es y cómo se adquiere)¹⁶⁰ así como en el diálogo “Politeia”, “el estadista”, “el político” o “sobre la realeza” (la tercera pieza de una tetralogía cuya parte pieza nunca fue escrita: “Teeteto” o “Theaitetos”, “el sofista” o “sophists”, “el político”, “el filósofo”, extensa obra que tiene como punto de partida de la investigación la pregunta por la esencia de la justicia y por la felicidad de la sociedad justa, cuyos ciudadanos necesariamente son buenos moralmente, para lo que se bosqueja una concepción ideal de la política (paradigma que aspira a realizarse)¹⁶¹, en el diálogo “Nomoi”, “las leyes” (la última y la más extensa de sus obras, no concluida y publicada póstumamente)¹⁶² y finalmente en el diálogo “Timeo”, “Timaios” o “Sobre la naturaleza” (diálogo tardío en el que ofrece una cosmología de gran influencia en la Antigüedad y

¹⁶⁰ Platón, “*Protágoras o los sofistas*” en Id, “Obras completas”, Aguilar, 1992, págs. 155-195; Id, “*Protágoras*” en Id, “*Diálogos*”, volumen I, Editorial Gredos, Madrid, 1997, págs. 487-589; W. D. Guthrie, “*Historia de la Filosofía griega*”, traducción castellana, Editorial Gredos, Madrid, 1990, Volumen IV, páginas 209 y ss.

¹⁶¹ Platón, “*La República*”, Centro de Estudios Constitucionales, Tres volúmenes, tercera edición, Madrid, 1981; Id, “*La República*”, traducción castellana de J. M. Pabón y Manuel Fernández Galiano, Alianza Editorial, Madrid, 1990; Id, “*La República*” en Id, “*Diálogos*”, volumen IV, Editorial Gredos, Madrid, 1998, introducción, traducción y notas a cargo de C. Eggers Lang; Id, “*La República o el Estado*”, traducción castellana de Paulino Azcarate, Espasa Calpe, Madrid, trigésimo primera edición, 2000; W. Gil Lugo, “*El mapa de la ciudad ideal. Estructura y sinópsis de la república de Platón*”, Edicions Universitat de Barcelona, Barcelona, 2003.

¹⁶² Platón, “*Las leyes o de la legislación*”, traducción castellana en Id, “Obras completas”, Aguilar, Madrid, 1972, págs. 1267-1516; Id, “*Leyes*” en Id, “*Diálogos*”, volúmenes VIII-IX, Editorial Gredos, Madrid, 1999; W. K. C. Guthrie, “*Historia de la filosofía griega*”, traducción castellana, volumen V, Editorial Gredos, Madrid, 1992, págs. 336-398; F. Lisi, “Introducción a Platón, *Leyes*” en el volumen VIII de los “*Diálogos*”, Editorial Gredos, Madrid, 1999, págs. 7-182.

una descripción del origen del hombre y de la sociedad)¹⁶³- y Aristóteles (en la colección de tratados filosóficos y científicos a la que se dio el título de “Metafísica” A, 19, 1075^a, en “La política” y en el libro V de la “Ética a Nicómaco”, en el que la doctrina ética del estagirita alcanza su expresión definitiva).¹⁶⁴

El Estagirita sostuvo, en plena congruencia con su concepción acerca de la naturaleza así como con su cosmología, y en concordancia además con la relevancia que siempre gustó atribuir al mundo sublunar, que la afirmación de la libertad y de la igualdad se encuentran subordinadas siempre al reconocimiento de una jerarquía de comunidades. Hasta tal punto es así que para más de un intérprete de la filosofía igualitarista contemporánea, esta corriente habría surgido en no pequeña medida como fractura radical frente a lo concepción aristotélica de la igualdad.

Para Aristóteles el principio de la justicia es la igualdad, la cual se aplica de varias maneras. Distingue al respecto varias especies aplicaciones de la justicia. La primera de entre ellas es la justicia distributiva que se aplica al reparto de los honores y de los bienes: *“parece que la Justicia consiste en Igualdad, y es así, pero no para*

¹⁶³ Platón, “*Timeo, o de la naturaleza*” en Id, “Obras completas”, Aguilar, Madrid, 1972, págs. 1105-1201; Id, “*Timeo*” en el volumen VI de “*Diálogos*”, Editorial Gredos, Madrid, 1997, págs. 125-261; G. Reale, “*Por una nueva interpretación de Platón*”, Herder editorial, Barcelona, 2003, en especial capítulos XVIII-XXI.

¹⁶⁴ Aristóteles, “*Metafísica*”, traducción castellana de T. Calvo, Editorial Gredos, Madrid, 1994; Id, “La política”, edición bilingüe castellano-griego de Julián Marías y M. Araujo, Instituto de Estudio Políticos, Madrid, 1951; Id, “*Ética a Nicómaco*”, traducción castellana de Julián Marías y M. Araujo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

*todos, sino para los iguales; y la desigualdad parece ser justa, y lo es, en efecto, pero no para todos, sino para los desiguales*¹⁶⁵.

Aristóteles, para quien los valores primordiales cívicos, por encima de las necesidades crudamente naturales son sobre todo la igualdad y el honor¹⁶⁶,

Aristóteles desarrollará básicamente dos ideas acerca de la igualdad que han marcado una impronta considerable en el pensamiento noroccidental y en bastantes de las opiniones que hoy se ofrecen, como si de un gran mercado se ofreciera al consumo de los ciudadanos¹⁶⁷: a. Por un lado, la igualdad exigiría que las cosas que son iguales deberían tratarse igual. b. De la misma manera que las cosas que son desiguales deberían tratarse de manera desigual y siempre en proporción a su desigualdad.

El romanista, historiador de las ideas y del Derecho francés Michel Villey (1914-1987), cuya preocupación fundamental como tratadista parece haber consistido en “intentar comprender la verdad del Derecho”¹⁶⁸, recuerda al respecto, en la presentación de modo

¹⁶⁵ Aristóteles, *Política*, libro II y *Ética a Nicómaco*, libro V.

¹⁶⁶ Angel Sánchez de la Torre, *Justicia. El precio de la libertad en la antigua Grecia*, Ediciones Clásicas, Madrid, 2007, página 282, nota 234.

¹⁶⁷ Luc Ferri, *Aprender a vivir. Filosofía para mentes jóvenes*, traducción castellana de Sandra Cahaparro Martínez del original en francés “Apprendre à vivre. Traité de Philosophie à l’usage des jeunes générations”, (Ed. Plon, Paris, 2006), colección “Taurus Pensamiento”, Santillana Ediciones Generales, Madrid, 2007, la cita en página 28.

¹⁶⁸ Georges Kalinowski, “*Lex et ius (À propos d’une définition du Droit de Michel Villey)*” en “Archives de Philosophie du Droit” (Paris), volumen VIII, 1963, págs. 285 y ss; S. Rials, “*Villey et les idoles. Petite introduction à la philosophie du droit de Michel Villey*”, Paris, 2000; S. Bauzon, “*Le métier de juriste. Du droit politique selon Michel Villey*”, Paris, 2003.

orgánico y sistemático de su pensamiento definitivo, la necesidad de volver a las fuentes y de romper con los prejuicios presentistas, prejuicios que sugiere denominar “prejuicios cronolástricos contemporáneos”.¹⁶⁹

Aristóteles, pionero en tantas cosas, partero de tantas ideas¹⁷⁰, al abordar la cuestión de la identidad concluye que esta noción se manifiesta en varias formas: “unidad de ser”, “unidad de una multiplicidad de seres”, “unidad de un solo ser tratado como múltiple”. Al tiempo Aristóteles nos ofrece la que acaso fuera la primera definición de identidad entendida como unidad de la sustancia o como definición de la sustancia: “en sentido esencial las cosas son idénticas del mismo modo en que son unidad, ya que solo son idénticas cuando es única su materia, en especie o en número o bien cuando su sustancia es una. Resulta pues evidente que la identidad, de cualquier modo, es una unidad, ya sea que la unidad se refiera a una pluralidad de cosas, ya sea que se refiera a una única cosa, considerada como dos, lo que sucede cuando se dice que la cosa es idéntica a sí misma (“Metafísica”, V, 9, 1018 a7), o lo que supone tanto como sostener que “las cosas son idénticas tan solo si es idéntica la definición de sus sustancias” (“Metafísica” X, 10, 3 1054 a34)¹⁷¹.

¹⁶⁹ Michel Villey, *Filosofía del Derecho. I. Definiciones y fines del Derecho. II Los medios del Derecho*, traducción castellana del original en francés a cargo de Evaristo Palomar Maldonado, Scire Universitaria, Barcelona, 2003, págs. 54-55, 58-60 y 106. Vid. J. Walter Jones *The Law and Legal Theories of the Greeks*, 1956.

¹⁷⁰ C. N. R McCoy, *The logical an the real in Political Theory: Plato, Aristotle and Marx*, en *American Political Science Review*, diciembre de 1954, págs. 1058-1066.

¹⁷¹ H. Joachim, *The Nicomachean Ethics*, Oxford University Press, Oxford, 1951, págs. 155 y ss.

Esta concepción de la identidad encontró puntual acogida en los cursos de G. W. F. Hegel (1770-1831) en concreto en su “Encyklopedie der Philosophischen Wissenschaften in Grundrisse” (“Enciclopedia de las Ciencias Filosóficas en compendio”, 1817, segunda edición, 1827), en donde se define a la ciencia como “identidad consigo misma” y se presenta a la identidad “como la coincidencia o la unidad de la ciencia consigo misma” (“Enzyklopädie der ...”, op cit, ed cit, párrafos 115-116)¹⁷².

En todo caso, Aristóteles concibe a la justicia como una virtud y como tal la inserta en el campo del estudio propio de la ética –la ciencia de las acciones humanas que atiende al fin de cada ser, fin que se concreta en su bien y en los diversos ámbitos del bien¹⁷³- sin olvidar por ello que se trata además de una virtud específicamente política, ya que en contraste con otras virtudes que se ocupan de las relaciones del sujeto consigo mismo, la justicia que es ante todo rectitud, ajuste, es una virtud que concierne a las relaciones con otros, a las relaciones con los demás. Estos otros no son cualesquiera sino que son unos otros cualificados, aquellos con los que el sujeto mantiene una cierta relación de igualdad. Relación que Aristóteles entiende esencial a la noción de justicia, volviendo a confirmarse aquí

¹⁷² George Wilhelm Friedrich Hegel, “*Enciclopedia de las Ciencias Filosóficas*”, traducción castellana de E. Ovejero, Librería General de Victoriano Suarez, Madrid, 1917-1918. Esta obra tuvo su origen en las lecciones que Hegel impartió en la Universidad de Heidelberg el año 1817. Ofrecía una especie de manual escolar para uso de los estudiantes que con el tiempo se ha considerado la guía más preciosa para el conocimiento de la corriente hegeliana. Vid. Friedrich Waismann, “Ueber den Begriff der Identität”, en “*Erkenntnis*”, volumen VI, 1936, págs. 56-64; T. Williamson, “Identity and Discrimination”, 1990.

¹⁷³ Jose Corts Grau (1905-1999), “*Historia de la Filosofía del Derecho*”, tomo I, segunda edición, Editora Nacional, Madrid, 1968, pág. 135; F. E. Sparshott, “Five virtues in Plato and Aristotle” en “*The monist*”, 1971, volumen I, págs. 40-65.

hasta que punto en puridad la justicia es la virtud por la cual cada uno tiene lo suyo y se reconoce lo suyo a cada cual: “esta igualdad es esencialmente igualdad ante la ley y remite a la pertenencia del ciudadano a la comunidad política de la polis, ámbito del que se excluye a los sujetos que al carecer de autonomía no son aptos ni para gobernar, ni para ser gobernados, puesto que carecen de capacidad deliberativa (“La Política” 1260 a12) y entre los cuales se encuentran los esclavos (Aristóteles teoriza y legitima la esclavitud institución justificada por la naturaleza, institución que para algunos constituyó uno de los pilares del Mundo Antiguo en el libro I de “La política”: Los esclavos lo son en beneficio propio y es natural y justo que sean esclavizados, “La política”, 1255 a1, son tratados como meras posesiones nuestras “La política”, 1253 b32, y las mujeres, que también carecen de ciertas capacidades intelectuales aún cuando posean la capacidad deliberativa, están limitadas ya que esta capacidad en su caso puede resultar fácilmente vencida por la pasión “La política”, 1260 a13).¹⁷⁴

Es destacable que el horizonte último de una virtud moral como la justicia se presente como política y más específicamente como jurídica, con esta referencia particular a las leyes: “no hay justicia, en última instancia, sin leyes”. Tesis que no debe ser interpretada en el sentido de un positivismo jurídico análogo al defendido por los sofistas con anterioridad a Aristóteles. Aristóteles distingue en lo justo, tal y como lo prescribe la ley, lo que es naturalmente justo –por ejemplo, las atenciones y obligaciones

¹⁷⁴ J. Barnes, “*Aristotle*”, Oxford University Press, Oxford, 1982; J. Barnes, Mschofield y R. Sorabji (editores), “*Articles on Aristotle: III – Ethics and politics*”, Deuckworth, London, 1977.

debidas a los padres- y lo que es solamente justo desde una consideración convencional –como el tipo de ritos que han de practicarse en determinadas circunstancias-. Esto no significa que lo que es naturalmente justo lo sería con independencia de lo que pudieran disponer al respecto las leyes: es preciso, en el ámbito de este punto de vista, reconocer a las leyes la capacidad de expresar una naturaleza y de dotarla de un auténtico estatuto jurídico. Por otra parte, lo que es justo solo convencionalmente, en el sentido de constituir una estipulación cultural que no expresa la naturaleza del hombre, no es menos esencial a la justicia de lo que es justo por naturaleza. Ser justo exige aplicar la ley, toda la ley. Y la ley define, en efecto, el orden de las relaciones sociales en el seno de la ciudad, que es el ámbito natural del ser humano, en el cual este se desarrolla. En la esfera de las relaciones privadas, por ejemplo en el seno de la familia, no tiene sentido propiamente hablar de justicia sino tan solo a un determinado nivel que presupone una cierta forma de igualdad, es decir, de participación común en la deliberación (como la relación entre marido y esposa, aunque no en la relación entre amo y esclavo)”¹⁷⁵

El ámbito de los iguales se constituye para Aristóteles “por contraste con, y a costa de, aquellos que quedan fuera y tienen la condición de desiguales”. En efecto, quedarían fuera aquellos que, a

¹⁷⁵ Jocelyn Benoist, voz “*Aristote (364 av.J.C. – 322 av.J.C.). Éthique à Nicomaque, livre V, trad fr. par Richard Bodéüs, Paris, Garnier-Flammarion, 2004*”, en Olivier Cayla y Jean-Louis Halpérin (editores), “*Dictionnaire des grandes oeuvres juridiques*”, Editions Dalloz, Paris, 2008, págs. 1-9. Vid H. Adams, “*Aristotle on the vulgar: an ethical and social examination*” en “*Interpolitics*” 2001-2002, número 29, volumen II, págs. 133-152; Ph. Begbeder, “*Ethique et politique selon Aristotle*”, en “*Revue des Sc. Philosoph. et Théol.*”, 1970, 2-3, págs. 453-488.

pesar de su aspecto antropomorfo, son declarados desemejantes en atención a su esencia ontológica. Esa es la razón de su incapacidad constitutiva para las formas de vida propiamente humanas, esto es, para las formas de vida centradas en el logos y en la libertad.

Cuanto más tiende la ciudad hacia sus fines propios, más se presenta como una comunidad de hombres libres e iguales unidos por la virtud. El orden político de la antigua Grecia se sustentaba en comunidades de estructura básicamente no igualitarias como ponen en evidencia tanto las diferencias entre hombres y mujeres como la legitimación y justificación de la institución de la esclavitud¹⁷⁶, algo dado por naturaleza y que se entiende, puede justificarse culturalmente. Esos otros estarían destinados al ámbito de la necesidad, a la mera reproducción biológica y natural de la vida.

El grupo de los políticamente iguales por su semejante cualificación ontológica, estaría constituido por los griegos varones libres. Mientras que los excluidos del ámbito de la igualdad serían las mujeres griegas libres, los bárbaros y los esclavos.¹⁷⁷

¹⁷⁶ V. Goldschmidt, *“Ecrits. Etudes de Philosophie Ancienne”*, R. Brien, Paris, 1984.

¹⁷⁷ Aristóteles, *“Ética a Nicómaco”*, traducción castellana de Julián Marías y M. Araujo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995; J. Barnes, *“Aristóteles”*, traducción castellana de M. Sansigre, Edit. Cátedra, Madrid, 1987; R. Christ, *“The aristotelian ethics: ethic or politique”* en *“The modern scholar”*, 1970, núm 4, págs. 381-389; R. A. Gauthier, *“La morale d’Aristote”*, Presses Universitaires de France, Paris, 1973; A. H. M. Jones, *“Athenian Democracy.”* The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986, capítulo III; Nicole Loraux, *“La cité divisée. L’oublie dans la mémoire de Athènes”*, Payot, Paris, 1997, págs. 155 y ss.; Ramón Macia Manso, *“Ética y política en Aristóteles”* en, *“Anuario de Derechos Humanos”* (Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid), nueva época, volumen IV, 2004, págs. 525-654.

Desde un análisis pretendidamente aséptico y neutral, se pretende fundamentar esta desigualdad en una supuesta diferencia fáctica (ontológica) con el propósito de poder legitimar una organización social y política en extremo desigualitaria. Esta situación ilustra uno de los saltos conceptuales más largos que los igualitarismos impugnan al hablar del tránsito de la diferencia a la desigualdad.

El principio de igualdad es puramente formal. Aristóteles postula la noción de justicia proporcional en su “Ética a Nicómaco”, lo que le lleva a sostener que la igualdad y la justicia son sinónimas, de tal manera que lo injusto es lo desigual, lo justo es lo igual (“Ética a Nicómaco”, 1131a). Frase que Felix. E. Oppenheim ha considerado como una manifestación de lo que propone denominar el naturalismo aristotélico de tipo decisionista.

Este enunciado se encuentra saturado de ambigüedad, como lo están otros muchos semejantes, puesto que se presta a ser interpretado tanto como enunciado normativo (es justo actuar de manera igualitaria) o como enunciado descriptivo o definitorio del concepto de justicia (justicia significa lo mismo que igualitario).

Aristóteles aclara que “lo que estamos investigando, sin embargo, es la justicia, que es una parte de la Virtud” (“Ética a Nicómaco”, 1130a). Es decir, que las acciones justas son una subclase de las acciones virtuosas. Aunque las acciones de cualquier clase puedan considerarse virtuosas o perversas, o moralmente correctas o incorrectas (“justo o injusto”).

En este sentido se puede predicar la justicia o la injusticia únicamente de aquellas acciones o reglas que se refieran a la distribución de beneficios o de obligaciones entre varias personas. En tanto que justo e injusto son conceptos éticos, igual y desigual son términos descriptivos. Una regla es igualitaria cuando a personas iguales corresponden partes iguales y no es igualitaria “cuando las personas iguales poseen o se les asignan partes desiguales o a las personas desiguales partes iguales” (“Ética a Nicómaco, 1131a”). Que dos personas son iguales significa, para Aristóteles, que tienen méritos o deméritos iguales. Indudablemente, la igualdad o desigualdad de dos partes puede demostrarse empíricamente. Del mismo modo, según Aristóteles, puede verificarse objetivamente si dos personas tienen igual o desigual mérito.

Por tanto, Aristóteles considera que “la igualdad proporcional sobre la base del demérito” (“Política 1317b”) es un concepto descriptivo. Ahora bien, si una distribución justa significa lo mismo que una distribución en que los valores relativos de las cosas dadas corresponden a los valores de las personas que los reciben (“Política”, 1280a), entonces cuando se demuestra que una regla de distribución satisface esta condición, al hacerlo hemos demostrado que la regla es justa y que “la justicia en la distribución debe basarse en alguna clase de méritos” (“Ética a Nicómaco”, 1131a). Por otro lado, distribuir partes iguales a todos, prescindiendo de sus diferencias y méritos es, entonces, demostrablemente injusto. En la “Ética a Nicómaco”, Aristóteles define la igualdad en el sentido de regla igualitaria: “El otorgar partes iguales a personas de igual mérito”; mientras que en “La política” distingue dos tipos de igualdad: “la igualdad proporcional sobre las bases del mérito” y “la igualdad aritmética o

numérica”, es decir, partes iguales a todos. Esta última sería la “Concepción democrática de la Justicia” (“Política”, 13 17a).¹⁷⁸

En suma, afirmar que a cada quien debe dársele lo suyo, significa que los iguales deben ser tratados de manera igual; lo que a contrario supone que los desiguales deben ser tratados de manera desigual.¹⁷⁹

De la misma manera que la Justicia puede reducirse-identificarse a (con) la igualdad, la igualdad bien puede reducirse-identificarse al enunciado de la justicia, simplemente invirtiendo la secuencia de los pasos establecidos con anterioridad.¹⁸⁰

La igualdad, junto a la proporcionalidad y la alteridad, constituyen los elementos lógicos de la justicia. Así lo entiende Luis Legaz y Lacambra al recordarnos que todo ideal de justicia entraña la idea de una ordenación según una cierta proporcionalidad: “Todo ideal de justicia implica a su vez la idea de un nivel desde el que conviene proceder a una cierta igualación. Ahora bien, los elementos lógicos de la justicia están en el Derecho. El derecho es siempre

¹⁷⁸ Felix E. Oppenheim, “Aristóteles”, en el volumen de Id, “Ética y Filosofía Política”, traducción castellana de Alfredo Ramírez Araiza y Juan José Utrilla del original “Moral principles in political philosophy” (Random House Inc., New York), Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1976, págs. 152-156, la cita en páginas 153-154.

¹⁷⁹ M. Hest, “Aristotle on change in justice in the nichomachean ethics” en “Skepis”, 2001, volumen xii, págs 181-192; Ángel Sánchez de la Torre, “Justicia. El precio de la libertad en la antigua Grecia”, ediciones Clásicas, Madrid, 2007; Id, “Los griegos y el Derecho Natural”, Editorial Tecnos, Madrid, 1962.

¹⁸⁰ D. García Belaunde, “La justicia en el pensamiento de Aristóteles”, en “Themis”, Lima, septiembre de 1968, págs 23 y ss.

alteridad y siempre es una cierta proporcionalidad y una cierta igualdad, y por eso es, ontológicamente, una cierta justicia.”¹⁸¹

A partir de la concepción aristotélica de la justicia proporcional, la forma más extendida de la igualdad se expresa bajo esta afirmación: “lo que es esencialmente semejante debe ser tratado de manera idéntica; lo que es esencialmente diferente debe ser tratado de manera diversa”.

Afirmar que las personas humanas son iguales, y que, por tanto han de ser tratadas de la misma manera, es lo mismo que presuponer determinados principios sustantivos acerca de lo correcto y de lo incorrecto. Principios que determinan la necesidad de calificar como correcto el trato igual, y como incorrecto al trato desigual. La igualdad requiere comparar situaciones jurídicamente determinadas.

En este sentido se expresa el ya citado Michel Villey al analizar el “dikaion” desde la óptica de la concepción aristotélica del Derecho, momento en el que procede a enumerar diversos atributos: el Derecho sería relación intersubjetiva, el Derecho tiene la condición de fenómeno social, no existe el Derecho de Robinson aislado en su isla¹⁸²: El dikaion aristotélico no es equiparable sin más al derecho subjetivo del individuo, pensado en función de un sujeto único, que

¹⁸¹ Luis Legaz y Lacambra, *“Filosofía del Derecho”*, quinta edición revisada y aumentada, Bosch casa editorial, Barcelona, 1979, “IV – La forma lógica de la justicia”, págs. 345-349, la cita en págs 345-346.

¹⁸² Italo Calvino en *“Robinson Crusoe, le journal des vertus marchandes”* en Id, *“Pourquoi lise les classiques?”*, traducción al francés de J. P. Manganar, coll. *“Points”*, Seuil, París, 1995, pág. 95. Caracterizaba al Robinson Crusoe de Daniel Defoe (1660-1731) como “la auténtica Biblia de las virtudes mercantiles, la epopeya de la iniciativa individual”

dará lugar, en otro sistema de pensamiento por completo distinto al individualismo moderno. Más bien por el contrario, la justicia, escribe Aristóteles, es el bien de otro, lo que significa que el derecho no es un atributo de mi persona, no es exclusivamente mío... “Aquilatemos un poco más la definición. El *dikaion* es una proposición (que se nos presenta como buena) entre cosas repartidas entre dos personas, un proporcional (término neutro), un *analogum*. Puede decirse también que el derecho consiste en una igualdad, un algo igual “ison”, palabra que tiene el riesgo de ser mal comprendida puesto que las matemáticas contemporáneas son muy diferentes de las de Grecia. En primer lugar, las matemáticas en Grecia no tenían la sequedad de las nuestras; consistían también en la búsqueda de la belleza que reside en el orden cósmico; decir que se descubre en el mundo una igualdad, no era más que comprobar una simple equivalencia de hecho entre dos cantidades, incluso descubrir una armonía, el valor de lo justo, pariente próximo del valor de lo bello. El *ison* es un justo medio entre un exceso y un defecto. En absoluto la igualdad simple o aritmética del moderno igualitarismo.”¹⁸³

Es por esto, y no por otra razón, por lo que la concepción aristotélica sostiene que tratar a las personas de manera igual no es otra cosa sino poner en práctica, aplicar, la prescripción que obliga a dar a cada quien lo suyo¹⁸⁴. Igualdad y justicia vendrían a significar en estos supuestos, lo mismo, al tiempo que se trataría de meras

¹⁸³ Michel Villey, “Una proporción, una igualdad”, parágrafo 41 del volumen de Id, “Filosofía del Derecho”, traducción castellana citada, ed cit. pág. 56.

¹⁸⁴ Vernon van Dyke, “Ciencia política: un análisis filosófico”, traducción castellana de Fernando Moran del original “Political Science: a philosophical analysis” (Leelan Stanford, Junior University, 1960), colección “Estructura y función”, Tecnos, Madrid, 1962, págs. 25-28: “Fines y medidas prescriptivas”.

tautologías que han venido repitiéndose a lo largo de los siglos, a la manera de verdades indiscutibles.

Platón definió al Derecho al definir a la justicia como aquello que hace posible que un grupo cualquiera de hombres, incluso si se tratara de una banda de asaltantes o de ladrones, permanezcan unidos, o asociados o que obren con una finalidad común (Platón, “La República” o “Sobre la justicia” redactada entre el año 385 y el 370 a.c., 351a)¹⁸⁵. Esta función, puramente formal del Derecho, lo reduce a constituirse en una técnica de la coexistencia. Aristóteles, por su parte, no duda en calificar como Derecho a las relaciones propias de una coexistencia justa, esto es, de una coexistencia racionalmente perfecta. El Derecho es así un elemento que permite crear y conservar, en todo y en parte, la felicidad de la comunidad política (“Ética a Nicómaco” V, 1, 1129 b11).

La relación sería así la vida del Derecho, como forma de vida social, que no solo regula relaciones sino que él mismo es un complejo de relaciones jurídicas, lo que hace que el concepto de relación jurídica tenga la condición de ser uno de los conceptos puros que nos vienen dados con la idea misma del Derecho.”¹⁸⁶

¹⁸⁵ Platón, “*La República*”, traducción castellana de J. M. Pavón y Manuel Fernández Galiano, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 3 volúmenes, 1970; Leo Strauss, “*Platón*” en el volumen colectivo compilado por Leo Strauss y J. Cropsy, “*Historia de la Filosofía Política*”, traducción castellana de L. García Urriza, D. L. Sánchez y J. J. Utrilla, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, págs. 43-95.

¹⁸⁶ Luis Legaz y Lacambra, “*Filosofía del Derecho*”, quinta edición revisada y aumentada, Bosch casa editorial, Barcelona, 1979, “Teoría de la relación jurídica”, epígrafe primero del capítulo séptimo, págs. 680-683. La cita en página 680.

En este sentido, el poeta y filósofo italiano Dante Alighieri (1275-1321) en su tratado de filosofía política “De monarchia” (“De la monarquía”, redactado hacia 1310 e impreso por primera vez en Basilea en 1559), ofrece una definición del Derecho como proporción: “Jus est realis et personalis hominis ad hominem proportio, quae servata hominum servat societatem et corrupta corrumpit” (“El Derecho es una proporción real y personal de un hombre a otro hombre, que, si es guardada por estos preserva la sociedad y, si no lo es, la corrompe”, “De monarchia” II, 5)¹⁸⁷. El maestro complutense Legaz y Lacambra no puede por menos matizar la definición que del ius como proporción ofrece Dante Alighieri, argumentando que no se trata propiamente de un descubrimiento suyo sino de la acentuación de un principio que pertenece al patrimonio de la doctrina principal de la justicia, la cual como es notorio, ya fue vista por Aristóteles como una proporción (analogía) geométrica o aritmética según se tratase

¹⁸⁷ Dante Alighieri, “*Monarquía*”, Estudio preeliminar, traducción y notas de Laureano Robles Carcedo y Luis Frayle Delgado, colección “Clásicos del pensamiento”, Editorial Tecnos, Madrid, 1992, pág. 5; Id, “De la monarquía”, traducción del latín a cargo de E. Palacio, Editorial Losada, Buenos Aires, 1941 (Esta traducción directa del latín volvió a editarse con “Prólogo” de Juan Yambias de Azevedo el año 1966); Id, “*Tratado de monarquía*”, traducción al castellano y notas de A. M. Pascual, con “Introducción” del padre Osvaldo Lira, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1947; Id, “*Obras completas*”, traducción castellana de Nicolás González Ruiz sobre la interpretación literal de Giovanni M. Bortini con la colaboración de Jose Luis Gutierrez García, Biblioteca de autores cristianos, volumen 157, Editorial Católica, Madrid, 1956 (Obras completas reeditadas en 1965, 1973 y 1980.); Vid. Adolfo Bonilla San Martín, “Dante y su tratado de monarchia”, Madrid, 1921.; Hans Kelsen, “*La teoría del Estado de Dante Alighieri*”, edición y traducción de Juan Luis Requejo Pagés del original “Die staatslehre des Dante Alighieri”, KRK Ediciones, Oviedo, 2007; Giorgio Petrocchi, “*Dante. Vida y obra*”, traducción castellana de María Pons, Ed. Crítica, Barcelona, 1990; A. Poch, “*Algunos aspectos del pensamiento político de Dante*”, Santiago de Compostela, 1965; Antonio Truyol y Serra, “*Dante y Campanella. Dos visiones de una sociedad mundial*”, Editorial Tecnos, Madrid, 1968; Jose Luis Villar Palasí, “*Dante, el Derecho y la Justicia*”, en “Atlántida” en Editorial Rialp, número 18, 1965 págs. 607 y ss.

respectivamente de la justicia retributiva o de la justicia sinalagmática. Se trataría del mismo principio del equilibrio o de la equivalencia al que alude H. Marcus en “*Metaphysica der gerechtigkeit*”, que ve en él un principio a la vez cósmico, jurídico, estético y ético.¹⁸⁸ Luis Legaz insiste en la idea en cuya virtud todo ideal subjetivo de justicia es la aspiración inquieta y acuciosa por expresar una proporcionalidad que, en la medida en que resulta absoluta y eterna, solo puede percibir y ordenar la mente divina. Si ese afán incurre en una ilusión, por la imposibilidad de percibirla y ordenarla, tiene su recompensa en la justicia positiva que efectivamente se realiza, en el Derecho positivo, “todo derecho establece una cierta proporcionalidad entre los hechos y las consecuencias, entre lo que se da y lo que se recibe, entre lo que exige y lo que se presta. En los pueblos primitivos, esta expresión es también primitiva: es la ley del Tali3n, ojo por ojo, diente por diente, es, pues, la proporcionalidad en las penas respecto de los delitos, la proporcionalidad en los contratos, la proporcionalidad en el reparto de cargas y tributos, la proporcionalidad en la distribuci3n de los derechos y de los correlativos deberes, etc3tera; en cualquier aspecto de la vida jur3dica que indaguemos, hallaremos siempre establecida una proporcionalidad sin la cual no existir3a el Derecho. Ahora bien, la proporcionalidad depende de dos criterios: Uno, objetivo, 3nsito en la misma naturaleza de la cosa; otro subjetivo, proveniente de una visi3n de la cosa, que se expresa en una valoraci3n social; Cuando esta base valorativa se pierde, ciertas formas, por ejemplo, aparecen desproporcionadas, por lo que se hace patente su injusticia. La proporcionalidad implica otro aspecto: la igualdad de la regulaci3n. No solo al haber una proporci3n en el interior de cada caso –por

¹⁸⁸ Luis Legaz y Lacambra, “*Filosof3a del Derecho*”, quinta edici3n revisada y aumentada, Bosch casa editorial, barcelona 1979, p3gina 346, nota 184.

ejemplo, entre el precio de una cosa y su valor-, sino entre los distintos casos que se regulan. La regulación de un caso ha de guardar proporción con la regulación de otro caso y esto implica que ha de existir entre ellos una relación igual, supuesto naturalmente, que los casos sean iguales. Y esta igualdad la encontramos también necesariamente en el Derecho, puesto que el Derecho consta de normas generales y la norma general significa la tipificación de un supuesto de hecho para aplicarle consecuencia jurídicas iguales”¹⁸⁹.

Por ello, bastantes analistas concuerdan en concluir que para Aristóteles el Derecho es básicamente relación en congruencia con la consideración del “dikaion” como una proporción entre cosas repartidas entre dos personas, una proporción, un “analogum”.¹⁹⁰

3.1.5. Igualdad y justicia

La igualdad y la justicia pueden aparecer confrontadas en ocasiones, pero también pueden presentar, en muchas circunstancias, relaciones por completo armónicas. En la concepción aristotélica, la igualdad como justicia se configura a la manera de un elemento indispensable para el mantenimiento de la estabilidad de la sociedad política y como la configuración necesaria de las relaciones humanas¹⁹¹.

¹⁸⁹ Luis Legaz y Lacambra, *“Filosofía del Derecho”*, quinta edición revisada y aumentada, Bosch casa editorial, barcelona 1979, págs. 347-348.

¹⁹⁰ Carlos Cossio, *“Los valores jurídicos”*, en *“Anuario de Filosofía del Derecho”*, (Instituto Nacional de Estudios Jurídicos), Madrid, volumen IV, 1976, págs. 74 y 80.

¹⁹¹ Wolfgang Naucke y Regina Harzer, *“Aristóteles”*, epígrafe 2.2.4.3. de Id, *“Filosofía del Derecho. Conceptos básicos”*, traducción castellana de Leonardo

En todo caso, el análisis aristotélico de la igualdad y de la justicia insiste en la idea de que, a la hora de determinar la igualdad o la desigualdad existente entre dos o más personas, es preciso establecer comparaciones. Tales comparaciones debe girar en torno a la posesión o carencia de algún criterio o rasgo que se considere relevante. A su vez, el criterio debe estar plasmado en una norma para que pueda afirmarse que, en virtud de la particular situación en que se encuentren las personas que participan de los mismos criterios relevantes, deben ser tratados de manera igual, del mismo modo que si no entra en juego este criterio relevante establecido en la norma, se considera que han de ser tratados de manera desigual y, en ambos casos, se estará dando a cada quien lo suyo.

La igualdad, además de expresar un juicio valorativo, y de tener una finalidad indisputadamente prescriptiva y normativa, -que no meramente descriptiva-, contrasta con la constatación fáctica de que todas las personas son diferentes en sus conocimientos, capacidades, características naturales, fuerzas intelectuales y volitivas, y de que, además, tienen géneros y adscripciones identificadoras y diferenciadoras.

Idea que remacha, en sus celebrados “Escolios”, el escritor y pensador colombiano Nicolás Gómez Dávila (1913-1994), al afirmar, desde una decidida impugnación de las tesis igualitaristas, “las

Germán Bronz, revisada por Eugenio Raul Zaffaroni, a partir de la quinta edición en lengua alemana (“Rechtsphilosophisches Grundbegriffe”, Wolters Kluwer, München, 2005), Colección mayor “Filosofía y Derecho”, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo De Palma, Ciudad de Buenos Aires, 2008, págs. 41-45, la cita en páginas 43 y 45.

jerarquías son celestes, en el infierno todos son iguales” que “los hombres son menos iguales de lo que dicen y (más iguales) de lo que piensan”.¹⁹²

En su análisis de la igualdad humana, José Ferrater Mora (1912-1991), examina las dos tesis que de ordinario se contraponen al respecto: a. Aquella en cuya virtud los hombres no son iguales porque no han nacido iguales. B. La tesis que sostiene que los hombres son iguales ya que si de hecho no lo son deberían serlo por haber nacido iguales. Esta segunda posición no quiere decir absolutamente iguales sino que existen determinados derechos básicos comunes a todos los seres humanos con independencia de cual fuera su constitución corporal o mental. Entre estos derechos se contaría el derecho de disponer de sí mismo, esto es el derecho de ser libre, sin que su derecho tenga otras cortapisas que los derechos de los otros. Al derecho a la libertad hay que sumarle como derecho básico el derecho a subsistir física y económicamente a un nivel decoroso.

Ferrater recuerda que con cierta frecuencia se tiende a equiparar las nociones de igualdad humana y de justicia, especialmente si se entiende a esta última como justicia social –postura que ha conducido a considerar que lo justo es la distribución igual o la redistribución igual, con independencia de los costes o de los beneficios que puedan derivarse de ellas-, no es disparatado separar por completo la igualdad de la justicia cuando se entiende que esta última consiste en la legitimidad, en la adquisición o en la donación de bienes. El principio

¹⁹² Nicolás Gómez Dávila, “*Escolios I 432*”, en Id., “*Escolios a un texto implícito*”, Editado con un “Prólogo” de Franco Volpi, Ediciones Atalanta, Girona, 2009, pág. 432.

de la igualdad no es una descripción de un hecho fáctico del tipo “los hombres son iguales”, de la misma manera que ningún hecho puede determinar ningún principio de igualdad o de desigualdad. El principio según el cual “los hombres deben ser iguales”, es propiamente un principio moral, y es inmoral la afirmación contraria.¹⁹³

El profesor de Filosofía del Derecho y Derecho constitucional de las Universidades de Bayreuth y St. Gallen Peter Häberle ha destacado en su ambiciosa monografía “El Estado Constitucional”, la importante medida en la que los textos de Aristóteles acerca de las relaciones existentes entre la justicia y la igualdad patentizan y ofrecen una aportación rigurosa al desarrollo del Estado Constitucional.¹⁹⁴

En todo caso, la igualdad como condición para el cumplimiento efectivo de la libertad es un principio, en la medida en que marca el criterio que rige la conducta a seguir en determinadas situaciones y se proyecta e informa al ordenamiento jurídico en su conjunto al unificar a los sujetos como titulares de aquellos derechos que son llamados universales, naturales o fundamentales.

En este sentido, la tantas veces invocada por la doctrina angloamericana “igualdad de consideración”, es entendida por Ronald

¹⁹³ José Ferrater Mora, voz “*Igualdad humana*” en “Diccionario de Filosofía, tomo III, E-J”, nueva versión revisada, aumentada y actualizada por Josep María Terricabras y supervisada por Priscilla Cohn Ferrater Mora, editorial Ariel, colección “Ariel referencia”, Barcelona, 1998, págs. 1754-1756.

¹⁹⁴ Peter Häberle, “*El Estado constitucional*”, Traducción castellana e índices a cargo de Héctor Fix Fierro del original en lengua alemana, con un “Estudio Introductorio” Diego Valadés, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, pág. 45.

M. Dworkin como la virtud soberana de la comunidad política, hasta tal punto, que si en un sistema político se carece de ella, nada podrá evitar que el Gobierno sea calificado como un Gobierno tiránico.¹⁹⁵

La igualdad jurídica de los seres humanos como agentes morales racionales y la defensa de los mismos como la unidad moral básica es, entonces, un principio normativo sobre la forma universal de los derechos fundamentales: desde el derecho a la vida a los derechos de libertad, y desde los derechos políticos a los derechos sociales y de prestación.¹⁹⁶

En definitiva, los igualitaristas entienden que existe una cierta incompatibilidad entre la desigualdad por un lado, y el espíritu de humanidad y el sentido de la común dignidad de los seres humanos como tales, por otro. Es ocioso recordar que la ortodoxia ética y política dominante asume el principio de que todos los seres humanos son iguales.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Ronald M. Dworkin, *"Virtud soberana. La teoría y la práctica de la igualdad"*, Traducción castellana del original en lengua inglesa a cargo de Fernando Aguiar y María-Julia Bertomeu, Editorial Paidós Ibérica, Barcelona, 2003, pág. 11; Amartya Kumar Sen *"Nuevo examen de la desigualdad"*, versión castellana de Ana María Bravo, revisada por Pedro Schwartz, Alianza Editorial, Madrid, 2000, pág. 16.; Id., *"La desigualdad económica"*, Edición ampliada con un anexo fundamental de James E. Foster y Amartya Kumar Sen, traducción castellana de E. L. Suarez Galindo, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

¹⁹⁶ Ralf Dahrendorf, *"On the origin of Social Inequality"*, en el volumen colectivo editado por Peter Laslet y V. G. Ruciman, *"Philosophy, Politics and Society"*, vol cit, ed. cit, págs. 88-109; Robert Gandy, voz *"Equality, principe of"*, en *"The Fontana dictionary of modern thought"*, editado por Allan Bullock y Olivier Stallibrasi, Fontana Books, London, 1972, pág. 210;

¹⁹⁷ Peter Singer, *"Ética práctica"*, Traducción castellana de Marta Guastavino, Ed. Ariel, Barcelona, 1984, pág. 28; Id., *"Desacralizar la vida humana. Ensayos sobre ética"*, Ed. Cátedra, Madrid, 2003.

La divulgación de la obra de J. Rousseau popularizó una creencia de la existencia de una edad de oro que parecería haber existido en tiempos remotos como era de igualdad y a la que muchos movimientos mesiánicos y quiliásticos aspiraban a regresar.¹⁹⁸

De la misma forma que puede afirmarse que la aspiración a la igualdad de los seres humanos ha venido manifestándose a lo largo de la historia, dejando su huella en el pensamiento religioso, en los movimientos políticos y en la narrativa literaria¹⁹⁹, lo que ha determinado la proclamación a escala mundial del postulado y de la idea de igualdad en el ámbito social, lo cierto es que se han seguido perpetuando diferencias de clase, de estatus y de poder²⁰⁰. Ámbitos de desigualdad que con frecuencia se solapan entre sí.

Siempre han existido en todas las sociedades conocidas desigualdades de algún tipo, pero el hecho de que así haya ocurrido hasta la fecha, no naturaliza la desigualdad, que siempre ha de ser explicada en función de las diferentes formas de organización social y de una serie de decisiones humanas adoptadas al respecto.²⁰¹

¹⁹⁸ W. E. Mühlmann, "*Chiliasmus und nativismus*", Berlin, 1961, pág. 264.

¹⁹⁹ Alessandro Pizzorruo, "*El principio de igualdad*" en, Id, "Lecciones de derecho constitucional", traducción castellana del original "*Lezioni di Diritto costituzionale*" (Il foro italiano, Roma, tercera edición, 1984) por Javier Jiménez Campo con "Prólogo" de Francisco Rubio Llorente, colección "Estudios Constitucionales", "Centro de Estudios Constitucionales", Madrid, 1984, págs. 163-164, la cita en página 163.

²⁰⁰ V. G. Runciman, "*Relative deprivation and social justice*", London, 1966, página 40.

²⁰¹ Richard Arneson, "*Why Justice requires transfers to offset income and wealth inequalities*", en "Social philosophy and policy", volumen XIX, número 1, 2002, págs. 172-200; Id, "*Luck egalitarianism: An interpretation and defense*", en "Philosophical topics", Spring Fall, volumen 32, núm. 1-2, 2004, págs 1-20; Harold R. Kerbu, "*Estratificación social y desigualdad. El conflicto de clase en*

Ralf Dahrendrof sostuvo que el Derecho es la condición necesaria y suficiente de la desigualdad en la medida en que sus efectos y su aplicación generan desigualdades de todo tipo.

En definitiva, la igualdad jurídica no supondrá otra cosa sino el reconocimiento de una idéntica titularidad de derechos y de unas no menos idénticas garantías de los Derechos Fundamentales, de los derechos básicos, de los derechos esenciales del hombre en tanto cual²⁰², de los derechos comunes a todos los seres humanos que constituyen la propia condición de persona²⁰³, con independencia del hecho evidente de la diversidad de su constitución corporal o mental, de sus distintas cualidades individuales y de sus particulares características biológicas, psicológicas e históricas, lo que comporta situar al ser humano, a cada ser humano, como término de referencia y medida –"Homo mensura"- de cualquier valor, como ser radicalmente libre.

perspectiva histórica, comparada y global", traducción castellana de T. Casado, McGraw Hill Interamericana de España, 2004.

²⁰² Felice Battaglia, voz "*Dichiarazioni dei Diritti*", en "Enciclopedia del Diritto", A. Griuffre editore, Milano, 1964, volumen XII, pág. 409 y ss, traducción al castellano a cargo de Pedro de Vega García con el título "Declaraciones de derechos, capítulo VII de antología del profesor Battaglia, Estudios de Teoría del Estado", editado con "Prólogo" de Luis Legaz y Lacambra en la colección "Studia Albornotiana", Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1968, págs. 175-197.

²⁰³ Perfecto Andrés Ibáñez, "*Garantías judiciales de los Derechos Humanos*" en, "Claves de Razón Práctica", Madrid, marzo 1999, págs. 16-17; Id, "Impunidad y protección de los derechos humanos" en "El otro derecho", número 20, Ilsa, Bogotá, 1996; Peter Häberle, "*Le libertà fondamentali nello stato costituzionale*", traducción italiana, "La nuova Italia Scientifica", Roma, 1993.

Sabido es que, con independencia de que se reconozca expresamente la igualdad jurídica en la titularidad de los Derechos Fundamentales, las personas, de hecho, son diferentes unas de otras en razón del juego de una serie de circunstancias, en ocasiones azarosas, así como del papel que se atribuye a las condiciones de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas, inteligencia, capacidad, disposición y condiciones personales y sociales. Tesis que no entra en contradicción con la existencia de importantes diferencias provenientes de las aportaciones que los diversos seres humanos hagan a la sociedad, siempre que se trate de una sociedad justa, o de una sociedad que, cuando menos, maximice y optimice la justicia.²⁰⁴

Las exigencias de la igualdad no requieren la desaparición de las diferencias, que son también naturales, aún cuando referidas no a una naturaleza común sino a las funciones en que esta se manifiesta mediante la diversidad de actitudes y de actividades. Las exigencias razonables de la igualdad reclaman que las leyes y las Instituciones no establezcan desigualdades caprichosas o artificiales, que conculquen la naturaleza común y comporten la imposición de coacciones y de condiciones que limiten y repriman el libre desarrollo de la personalidad.²⁰⁵

²⁰⁴ José Ferrater Mora (1912-1991), voz "*Igualdad humana*" en "Diccionario de filosofía", Edición revisada, aumentada y actualizada por Josep-María Terricabras, supervisada por Priscilla Cohn Ferrater Mora, colección "Ariel Referencia", Editorial Ariel, Barcelona, primera reimpresión, 1998, Tomo II, págs. 1754-1756. La calidad y el rigor del "Diccionario de Filosofía" de J. Ferrater Mora refuerza el valor verdad del dictum del diarista y teórico de la literatura Paul Leautaud (1871-1872-1956): "La única fé que no he perdido es la fé en los diccionarios" (recogida en "Journal Littéraire", Mercure de France, París, 1986).

²⁰⁵ Joseph Raz, "*The morality of freedom*", Oxford University Press, Oxford, 1988.

Antonio Labriola (1843-1904) dejó escrito que el principio, tantas veces incorporado como eslogan a distintas sedes de tribunales de justicia italianos, según el cual “la ley es igual para todos”, en ocasiones se convierte dialécticamente en la expresión de la máxima injusticia.

De hecho, las personas son desiguales y una observación empírica del Derecho al nivel de la acción social efectiva, por elemental que sea, lo acredita. La experiencia pone de manifiesto la importante medida en que las personas no son iguales desde el punto de vista de la titularidad de derechos no fundamentales, tales como los derechos patrimoniales y de crédito que son derechos que pertenecen a cada uno en diversa medida y que siempre suponen la exclusión de los demás.

La igualdad aparece conectada con todos los derechos fundamentales y muy singularmente, con los derechos de libertad –o derechos de defensa de las libertades del individuo, “abwehrrechte”-, y con los derechos sociales en cuanto derechos de participación - “teihalberchte”-.

En cualquier caso, la igualdad tiene una relación privilegiada con los llamados “Derechos Humanos de segunda generación”, desde el momento en que constituye el indiscutible valor guía de estos derechos, tal y como reiteradamente han puesto de manifiesto los analistas de las mutaciones históricas de los derechos humanos.²⁰⁶

²⁰⁶ Víctor Alejandro Wong Meraz, “*Constitución Mexicana. Reforma y mutación*”, con “Prólogo” de Jorge Carpizo, Ed. Porrúa, México, 2010, en particular el capítulo III: “Mutación constitucional”, págs. 133-186

3.1.6. Igualdad y equidad

Asimismo se impone ofrecer algunas precisiones entre los conceptos igualdad y la equidad cuyo parentesco etimológico resulta indiscutible al extremo que con frecuencia genera solapamientos y confusiones, pero de cuyo antagonismo la historia de la cultura jurídica ofrece testimonios elocuentes; No en vano, la igualdad es un concepto de ambición universalista mientras que la equidad tan solo se percibe correctamente en términos concretos y con frecuencia se la invoca para completar, corregir y hasta incluso reemplazar a la igualdad.²⁰⁷

El término equidad y sus próximos o en parte equivalentes en otras lenguas, como el griego, “epiqueya”, el latino “aequitas”, el inglés “equity”, el francés, “équité”, el alemán, “billigkeit”, el italiano, “equità”, el árabe, “insaf”, esto es, equidad, como especificante de la justicia (“adala”), –así como otros términos y locuciones de la misma familia del tipo “aequum” “longe aequum”, “aequius”, “aequissimum” (al que se contrapone “iniquissimum”), “aeque”, “non iniquum”... – son difícilmente definibles.²⁰⁸

La doctrina suele diferenciar dos acepciones en principio radicalmente contrapuestas de la equidad. La acepción objetivista de

²⁰⁷ Francesco d' Agostino , “*Epicukeia. Il tema dell' equita nell' antichita greca*”, A. Giuffrè, Milano, 1973; Stroux, “*Summa ius summa in iuria*”, reimpression, 1949.

²⁰⁸ Mario Bretonne, “*Labeón y el orden de la natura*”, traducción castellana de Alfonso García-Valdecasas Cañedo, revisada por Javier Aparicio Serrano en “*Seminarios Complutenses de Derecho Romano. Revista Internacional de Derecho Romano y tradición romanística*”, “*Fundación Seminario de Derecho Romano Ursicino Álvarez de la Facultad de Derecho Universidad Complutense*”, volumen XVII, 2005, págs. 41-66, la cita en página 41.

equidad, que haría referencia al conjunto de principios exógenos al derecho positivo y que, como tales, le trascienden y le preceden; y la acepción subjetivista que entiende la equidad como un concepto inmanente y consustancial al Derecho. Jose Luis Villar Palasí entiende que la clásica definición del jurista Celso según la cual el Derecho es el arte de lo bueno y de lo equitativo (“jus est ars boni et aequi”, Ulpiano, Digesto I pr. Author ad C.) realmente se refiere a la distinción entre los derechos e intereses de los ciudadanos (“aequum”) y el bien público (“bonum”).

Como es notorio, el término equidad procede de la palabra latina “aequitas-aequitatis” (que remite a la igualdad de ánimo), que a su vez derivaría del sánscrito “aika” (o “aikya”), que sugiere la idea de proporción y de igualdad. En los primeros textos que han llegado hasta nosotros, la equidad refiere una medida de evaluación de las relaciones humanas, en principio distinta del “ius”, esto es del Derecho, pero que en ninguna manera se encuentra en contradicción abierta con este mismo.

Para Brian H. Fix, profesor de Filosofía del Derecho, de Derecho de Contratos y de Derecho de familia de la Escuela de Derecho de la Universidad de Minnessota, el principio básico de equidad se refiere a la desviación del estricto cumplimiento de las normas en aras a la justicia verdadera o justicia ideal, y en contradicción con la justicia legal, que no sería otra sino la justicia conforme o la fiel aplicación de las normas vigentes.²⁰⁹

²⁰⁹ Brian H. Fix, voz “*Equidad*”, en Id, “Diccionario de Teoría Jurídica”, traducción castellana de Enrique Rodríguez Trujano y Pedro A. Villareal Lizárraga, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 200, págs. 93-94, la cita en página 94.

La profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Ginebra, Dominique Manaï, en su contribución al “Dictionnaire Encyclopédique de Théorie et de Sociologie du Droit” (“Diccionario enciclopédico de teoría y de sociología del Derecho”, conocido también como “Dictionnaire d’Eguillies”) que dirigiera André-Jean Arnaud, analiza con cierto detalle la etimología del término “équité”, conjeturando al respecto que la palabra latina *ius* remite y se remonta en última instancia a la raíz sánscrita “*iu*”, y comparece en la variante literaria védica “*ios*” y en el término avéstico “*yaos*”, que significa salud, entendiendo como tal un bien al que los hombres tienden con la ayuda de Dios²¹⁰.

El término equidad expresa, en todas sus aplicaciones, las ideas de correspondencia, de armonía, de congruencia —entre el caso y la decisión que le atañe—, de equilibrio y de proporción²¹¹. En ocasiones la “*aequitas*” se presenta como igualdad en el sentido estricto de la palabra, esto es, actúa como un criterio de equilibrio entre situaciones distintas pero afines exigiendo para ellas una regulación idéntica. Un ejemplo de esa acepción de “*aequitas*” es la “*aequitas*” interna al sistema de la que habla Mario Bretonne en su artículo ya citado “*Labeón y el orden de la natura*”²¹².

²¹⁰ Dominique Manaï, voz “*Équité*” en André-Jean Arnauz (director), “Dictionnaire Encyclopédique de Théorie et de Sociologie du Droit”, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence – E. Story Scientia Éditions Juridiques et Fiscales, Paris - Bruxelles, 1988, págs. 144-147.

²¹¹ Celso D. 6.1.38, L. 22

²¹² Mario Bretonne, “*Labeón y el orden de la natura*”, traducción castellana de Alfonso García-Valdecasas Cañedo, revisada por Javier Aparicio Serrano en “Seminarios Complutenses de Derecho Romano. Revista Internacional de Derecho Romano y tradición romanística”, “Fundación Seminario de Derecho Romano

En otras ocasiones la “aequitas” se presenta ante todo como justicia o como rectitud, lo cierto es que las diferentes manifestaciones de la “aequitas” son tan variadas que se impone la necesidad de abordar una tipología de las mismas, lo que hace el profesor Bretone en el tantas veces citado artículo y en una colaboración más extensa a la revista “Belfagor” que tiene por título “Aequitas. Prolegomini per una tipologia”.

Bien cierto es que, en ocasiones, designa la “aequitas” designa en concreto la moderación o la medida (“moderata ratio”). Esto es, aquello que conviene o que es pertinente en determinadas circunstancias o conceptos o aquello que se adapta mejor a algo por responder a la íntima naturaleza de ese algo. Aplicada al Derecho, la idea de igualdad determina que en circunstancias inusuales, los principios de la justicia o las razones y propósitos o las razones que motivan o subyacen a la norma podrán requerir la desviación de la estricta aplicación de esta²¹³.

Se trataría de un concepto vago, con resonancias y connotaciones morales evidentes. Las dificultades para conseguir una noción absolutamente precisa de equidad surgen de muchos frentes,

Ursicino Álvarez de la Facultad de Derecho Universidad Complutense”, volumen XVII, 2005, págs. 45-50.

²¹³ Brian H. Fix, voz “*Equidad*”, en Id, “Diccionario de Teoría Jurídica”, traducción castellana de Enrique Rodríguez Trujano y Pedro A. Villareal Lizárraga, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 200, pág. 93.

aún así los pensadores griegos clásicos consiguieron horizontes de claridad explicativa muy amplios.²¹⁴

Los fundamentos de las diferentes acepciones contemporáneas de la equidad pueden identificarse en el pensamiento grecolatino clásico, donde la idea de equidad aparece estrechamente vinculada a la idea de justicia sin que se pueda establecer una absoluta equiparación entre ambas. Se trataría de la justicia natural por oposición a la letra de la ley positiva.

La justicia en la concepción aristotélica no tiene su origen ni en la divinidad, ni en las leyes, sino en la naturaleza. Lo justo para Aristóteles es una igualdad en las relaciones, una igualdad concerniente a determinadas cosas y a ciertas personas. La equidad aparece como un medio al que se recurre para atenuar el rigor del derecho estricto. La equidad es entendida en el libro V de la “Ética a Nicómaco” como la justa rectificación de lo que sería justo si nos atuviéramos rigurosamente a la ley²¹⁵. Es decir, la equidad sería una práctica honesta que rectifica la literalidad del derecho del legislador²¹⁶. La equidad es superior, no ya a la justicia en sí, sino a lo justo formulado en una ley que, en razón de su generalidad y abstracción, está sometida a error. Se encuentra limitada y puede verse sometida a error. El juez es una justicia que habla. La equidad, una justicia más perfecta, afina lo establecido por el legislador.²¹⁷

²¹⁴ G. S. Kirk, “Sense and common sense in the development of Greek Philosophy”, en “Journal of Hellenic studies”, 1967, volumen 81, págs. 105-117.

²¹⁵ Aristóteles, “Ética a Nicómaco”, V, 10, 3.

²¹⁶ Aristóteles, “Gran Ética”, Libro II.

²¹⁷ José Corts Drau, “Doctrina Ético-Jurídica”, en Id, “Historia de la Filosofía del derecho”, op cit, vol cit, ed cit, págs. 135-138, la cita en pág. 138.

El antecedente histórico más directo del concepto de equidad se encuentra en Aristóteles, quien lógicamente utiliza al respecto el término griego correspondiente “epiqueya”, como la prudente adaptación de la ley general a fin de aplicarla al caso concreto, “epiqueya” que era para Aristóteles en sí una forma de la justicia. A la hora de señalar el campo de la justicia, Aristóteles, si bien lo centra en la polis, no deja de reconocer que su máximo esplendor luce entre los individuos justos: “El hombre equitativo “epieykes”, que se sobrepone por encima de los intereses propios y ajenos, sin dejarse tentar por unos y otros, que a su vez es amigo de la verdad “phylalethos”; sincero en sus opiniones “aletheutykes”, estimado por su discreción “ephaynetes”” (“Ética a Nicómaco”, 1227 a34 – 1227 b7)²¹⁸

Así entendida la equidad se presenta como una toma en consideración de las particularidades que ofrece o presenta el caso concreto, a fin de alcanzar una solución justa. Concepción que limita el papel de la equidad a la aplicación judicial por reducir la equidad a una mera función correctiva de la ley, si bien en la percepción aristotélica, la equidad se encontraba vinculada a la idea de justicia al suponer una aplicación puntual de esta.

En la actualidad lo más frecuente es definir a la equidad como el juicio atemperado y conveniente que la ley confía al juez. La equidad constituye en este sentido el máximo de discrecionalidad que la ley concede al juez en algunos casos, cuando la singularidad de

²¹⁸ Ángel Sánchez de la Torre, “*Justicia. El precio de la justicia en la antigua Grecia*”, Ediciones Clásica, Madrid, 2007, págs. 180-186, la cita en pág. 183

ciertas relaciones, la complejidad de las situaciones, o las circunstancias complejas se prestan mal a una disciplina uniforme.²¹⁹

Fue en la cultura jurídica romana donde surge y encuentra su desarrollo más fértil el concepto de “aequitas”, hasta el punto de que resulta muy común fijar en Roma la sede en lo que se asienta la que se ha llamado “edad de oro de la equidad”. Los manuales de retórica, junto a la *lex* y la *coensetudo*, mencionan a la equidad, a la naturaleza de las cosas y a los precedentes jurisprudenciales entre las fuentes del Derecho.²²⁰

En la citada cultura jurídica romana, la principal función de la equidad se proyectaba sobre la aplicación del Derecho, y extendía su acción a la integración del Derecho, como complemento de la ley, cuando la ley presentaba lagunas. De aquí que la equidad romana tuviera la condición de fuente capital del derecho. En caso de contradicción o desacuerdo entre el “*ius aequum*” y el “*ius strictum*”, era el primero el que prevalecía.

En los “*Topica*” (“Temas referidos a lugares comunes”) de Marco Tulio Cicerón (106-43 a.C.), textos redactados en su etapa de madurez, entre los años 46 y 43 a.C., en los que se trataba de las diversas clases de argumentos supuestamente derivados de la obra de

²¹⁹ Francisco M. Cornejo Certucha, voz “*Equidad*”, del “Diccionario jurídico mexicano”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 2000, volumen segundo, “D-H”, decimocuarta edición, páginas 1293-1294.

²²⁰ Fritz Schulz, “*Principios de Derecho Romano*”, traducción castellana de Manuel Avellán Velasco, coeditada por el servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid y la editorial Civitas, Madrid, 1990, pág. 36.

Aristóteles de idéntico título, se ofrece una definición de los fines del Derecho que remite a la propia “Topica” aristotélica: “Sit ergo in iure civile finis hic. Legitimae atque usitetae in rebus causisque civium aequabilitatis consensu”.

En la doctrina ciceroniana, la equidad y la justicia serían conceptos altamente similares, que en ocasiones tienen relaciones de sinonimia y en ocasiones hasta se superponen. No se olvide que la justicia se manifiesta en ocasiones como una disposición del alma, que orienta tanto al juez como al legislador.²²¹ Si bien, tal y como sostuviera uno de los exponentes de la escuela de la Exégesis, Charles de Molombe, la jurisprudencia es la “partie animée presque dramatique de la législation”, la “vita vox juris civilis”.²²²

La “aequitas” se presenta en ocasiones bajo la forma de “aequitas civilis”, y en otras, como “aequitas naturalis”²²³. El concepto clásico de la equidad hace referencia a la apelación a la justicia en la medida en que se dirige a corregir la ley, la cual expresa la justicia. Tal y como concluye Alejandro Nieto García, la acepción originaria

²²¹ Joan Manuel del Pozo, “Cicerón: conocimiento y política”, Colección “El Derecho y la justicia”, Centro de Estudios constitucionales, Madrid, 1993, capítulo IV: “Los objetivos ideales: la verdad y la justicia”, págs. 83-102.

²²² Charles de Molombe, “Cours de Droit Napoleon”, Paris, 1865, tomo I, “Préface”, pág. V

²²³ Aristóteles, “Retórica”, 1.13, 1374b 10-11; Isaiah Berlin, “Equality as Ideal” en el volumen colectivo “Justice and social policy” a cargo de F. A. Olafson, Englewood Cliffs New Jersey, 1961; Mario Bretone, “Labeón y el orden de la natura”, traducción castellana de Alfonso García-Valedacasas Cañedo revisada por Javier Paricio Serrano en “Seminarios Complutenses de Derecho Romano” (Fundación Seminario de Derecho Romano Ursicino Álvarez, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense), Volumen XVII, 2005, págs. 41-66; A. Watson, “The Spirit of Roman Law” Athens, Georgia, EEUU, 1995; S. Williams “The idea of equality” en el volumen colectivo “Philosophy, politics and society”, dirigido por P. Laslett y W. C. Runciman, 1962.

de la equidad ofrece una de las parcelas más idóneas para el ejercicio del arbitrio judicial. Téngase en cuenta, en todo caso, que el presupuesto que informa la excepcional monografía de este maestro e nuestra Casa de estudios, presentada con dicho título, es que arbitrio y arbitrario son términos antónimos, pese a la frecuente e incorrecta tendencia a equiparlos.²²⁴

Aunque la equidad no se reduzca a ello, comparece las más de las veces, como la justicia singular, o el establecimiento de lo justo concreto,²²⁵ o el derecho del caso singular. Esto supone tanto como afirmar que mediante la equidad se procede a la adaptación del texto normativo a los distintos litigios o casos concretos en toda la riqueza de sus circunstancias, procurando armonizar el carácter necesariamente abstracto y rígido de la ley con las particularidades que presenta cada supuesto concreto, a fin de evitar que la aplicación estricta de una norma pudiera resultar de hecho injusta, si se desconocen o no se toman suficientemente en cuenta, las especiales circunstancias de hecho que concurren en el caso, lo que supondría reducirlo a una situación tópica o abstracta que lo empobrecería.

Cuando los jueces actúan en base al principio de equidad, en aquellos casos en que la ley expresamente lo permita, lo que hacen es amoldar o ajustar el precepto aplicable a las distintas circunstancias singulares de la cuestión objeto de litigio, atenuando el rigor de las normas.

²²⁴ Alejandro Nieto García, *“El arbitrio judicial”*, Colección “Ariel Derecho”, Editorial Ariel S.A., Barcelona, Octubre 2009, págs. 201 y ss, y 232.

²²⁵ Juan Bermans Vallet de Goytisolo, *“Métodos para establecer lo justo en concreto”*, en Id, *“Metodología jurídica”*, Editorial Civitas, 1988, págs. 118-121.

En la “Ética a Nicómaco” de Aristóteles se encuentra un texto que constituye el pasaje más invocado del estagirita en relación con la equidad: “La naturaleza misma de la equidad es la rectificación de la ley cuando esta se muestra insuficiente por su carácter universal”²²⁶.

Lo equitativo es una corrección pues de la justicia legal, la necesidad de recurso a la equidad estriba en que toda ley ambiciona ser universal, aún a pesar de que en algunas materias o circunstancias no resulta posible establecer una regulación universal que resulte correcta. En estos casos la ley toma en consideración los supuestos de hecho normales –”lo que ordinariamente sucede” al decir de Santo Tomás de Aquino (95, 1, 2)- e inevitablemente se le escapan las circunstancias excepcionales pero que de hecho a veces comparecen y siempre requieren ser tomadas en consideración.

Resulta difícil ignorar que en la ambiciosa reforma del Título Preliminar de nuestro Código Civil realizada entre 1973 y 1974, se dispone (artículo 3.2), según la redacción que le diera el Decreto 1836/1974 de 31 de mayo: “La equidad habrá de ponderarse en la aplicación de las normas, si bien las resoluciones de los tribunales solo podrán descansar de manera exclusiva en ella cuando la ley expresamente lo permita”. En cualquier caso, se considera inspirada en la “aequitas” aquella interpretación que privilegia la voluntad o el sentido del texto normativo respecto de su literalidad²²⁷, o que privilegia la justicia que la propia ley debería realizar.

²²⁶ Aristóteles, “Ética a Nicómaco”, V, 14, 1137 b26.

²²⁷ J. Gordley, “*Equality in Exchange*”, en R. O. Brooks y J. B. Murphy (editores), *Aristotels and Modern Law*, Aldershot-Burlington, 2003. Págs. 95 y ss.; Id. “*Contract Law in the Aristotelian tradition*” en el volumen del propio Gordley “*The Theory of Contract Law. New Essays*”, Cambridge, 2001. Págs. 265 y ss.;

La servidumbres propias de la ley, que determinan que esta necesariamente presente carácter general y abstracto, a veces generan su imperfección o su difícil –y hasta indeseable- aplicación a determinados casos o circunstancias particulares.

En el modelo jurídico clásico, que el profesor de las Facultades universitarias de Saint Louis de Bruxelles, François Ost, identifica con el modelo propio del Derecho codificado, las soluciones particulares se deducen siempre de reglas generales que, a su vez derivan de principios todavía más generales siguiendo para ello inferencias jerarquizadas.²²⁸

El papel de la equidad en el ámbito de la interpretación-aplicación-integración del Derecho, siempre sobre la base de que opera como un mecanismo de adaptación de la ley general a las circunstancias del caso concreto, varía notablemente en atención a circunstancias de tiempo y espacio.²²⁹

La “aequitas” se ha presentado en la experiencia jurídica revestida de modalidades bien diferentes: a. Como justicia del caso singular o “indulgencia hacia los casos humanos”²³⁰. b. Como elección

Luis Prieto Sanchís, “*Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial*”, en “Revista del Centro de Estudios Constitucionales” (Madrid), num. 22, septiembre-diciembre 1995, págs. 9-57; E. Severin, “*Sociologie du droit*”, Ed. La Decouverte, Paris, 2000.

²²⁸ François Ost, “*Júpiter, Hércules, Hermes: Tres modelos de juez*” en “Doxa” (Alicante, número 14, 1973, pág. 175).

²²⁹ Maiteland, “*English law*”, en “Encyclopedia Britannica”, 1936, volumen VIII, pág. 563.

²³⁰ Aristóteles, “*Retórica*”, 1.13, 1374b 10-11.

absoluta, o relativa, entre dos o más soluciones posibles en un conflicto de intereses abstractamente considerado. c. Como conciencia del carácter inestable, provisional e incompleto de una definición jurídica. d. Como instrumento, ya sea semántico o analógico, o como vehículo de una simetría valorativa. e. Como paradigma natural o iusnaturalista.²³¹

Alejandro Nieto considera a este respecto que el destino de la figura jurídica de la equidad ha sido singularmente azaroso, jugando papeles muy distintos en las diferentes culturas jurídicas y en los diversos momentos temporales.

En Inglaterra, por ejemplo, la complementariedad entre el Derecho y la equidad se considera indiscutible.²³² La “equity” como fuente del Derecho autónoma surgió de la legislación y la jurisprudencia del Canciller y tenía una doble función: completar el “Common Law” y atemperar los rigores de este, supliendo, en su caso sus insuficiencias. La “equity” se desarrolló como un Derecho paralelo al Derecho del “Common Law” y terminó por convertirse en el siglo XVII en un auténtico cuerpo jurídico sistematizado, que dio lugar a la formación de una nueva jurisdicción, la jurisdicción de equidad (“equitable jurisdiction”), que era administrada por el “lord” canciller –como “guardián de la conciencia del rey”- a través de los

²³¹ Mario Bretoni, *“Labeón y el orden de la natura”*, traducción castellana de Alfonso García-Valdecasas Cañedo, revisada por Javier Aparicio Serrano en “Seminarios Complutenses de Derecho Romano. Revista Internacional de Derecho Romano y tradición romanística”, “Fundación Seminario de Derecho Romano Ursicino Álvarez de la Facultad de Derecho Universidad Complutense”, volumen XVII, 2005, págs. 42-23

²³² Arthur L. Goodhart, *“Essays in jurisprudence and the common law”*, Cambridge University Press, 1931.

tribunales de la cancillería²³³. El canciller, en el ejercicio de su nueva función, inicialmente se sirvió de una amplísima discrecionalidad inspirándose para adoptar sus decisiones en sus propios principios de justicia y de moral, ponderando consideraciones de rectitud y de justicia natural, a los que sumó más tarde la toma en consideración de los precedentes que se fueron estableciendo.

A partir de un conjunto de disposiciones que se suelen identificar con el rótulo “Judicature Acts” (“Leyes de judicatura”) aprobadas entre los años 1873 y 1875 que llevaron a cabo una reorganización total de la Administración de justicia y de la estructura judicial inglesa y suprimieron los tribunales especiales de la cancillería, se produjo lo que se ha denominado “fusión del Common Law y de la Equity”, de tal manera que todas las jurisdicciones administran aplicaron desde entonces tanto el “Common Law” como la “Equity”, se creó una jurisdicción única que disponía de un código de procedimiento común²³⁴. A partir de entonces, lo que determina el recurso a una u otra modalidad jurídica es el ámbito del Derecho sobre el que se litiga.

La proverbial rigidez de la ley de las Doce Tablas en la cultura jurídica romana daría lugar a que el pretor y los iurisperitos en el derecho honorario, concluyeran elaborando propuestas de soluciones de litigios dotadas de una excepcional fuerza creadora, ayudando, supliendo y corrigiendo al derecho civil.

²³³ Franz Neuman, *“The democratic and the authoritarian state”*, The Free Press, Glencoe, Illinois, 1957, pág. 171: La equidad es incompatible con la previsibilidad que constituye el primero de los requisitos del Derecho moderno.

²³⁴ Holdsworth, *“A History of English Law”*, 1903, volumen I, pág. 408.

Santo Tomás de Aquino latinizó y cristianizó el pensamiento aristotélico acerca de la equidad, labor que se muestra patente en la fórmula “correctio legis in quo deficit propter universitatem”.

Bien puede decirse en síntesis, que mediante la equidad se atribuyen, si bien limitadamente, una serie de facultades en el ámbito del arbitrio judicial, a fin de que los tribunales puedan ponderar a la hora de resolver los litigios sobre los que tengan jurisdicción, el conjunto de circunstancias atinentes al caso y puedan sopesar el valor de estas. Aquí entraría en juego aquello que Francisco Suarez denominó “prudente valoración de la ley escrita y por encima del rigor de las palabras”.

El recurso o la invocación de la equidad es el producto del reconocimiento de una evidencia: las reglas generales que se incorporan al llamado derecho estatutario, de aplicarse en su literalidad, en ocasiones pueden producir efectos indeseados o inadecuados. “Le comble du Droit çet aussi le comble du tor” (François Ost dixit).²³⁵

Además no parece arriesgado sostener que algunos problemas que requieren tratamiento jurídico presentan un nivel tal de complejidad que el legislador, en ningún caso omnisciente, al establecer los textos normativos, no ha podido prever las consecuencias de todas las posibles mutaciones de los hechos. La equidad sería así, como ya apuntamos, la aplicación de la ley al caso concreto de que se trate, lo que en ocasiones exige juzgar no “según el

²³⁵ François Ost, “Prologue”, a Id, “Raconter la loi: aux sources de l’imaginaire juridique”, Odile Jacob, Paris, enero 2004, págs. 7-49, la cita en página 11.

tenor literal de la ley sino atendiendo a la intención del legislador”, lo que supone tanto como abrir un margen explícitamente autorizado de discrecionalidad para jueces y magistrados²³⁶.

Karl Engisch (1899-1990, profesor que fuera de Derecho penal, Derecho procesal y Filosofía del Derecho de las Universidades de München y Heidelberg) en su fundamental monografía “Der Idee der Konkretisierung in Recht und Rechtswissenschaft unser Zeit” (“La idea de concretización en el Derecho y en la Ciencia Jurídica de nuestro tiempo”²³⁷, Carl Winter-Universitätsverlag, Heidelberg, 1953) esclarece el alcance del método de la equidad: “El método de la equidad consiste en que, en las hipótesis normativas y en las consecuencias jurídicas, se insertan conceptos y formulaciones generales indeterminadas que ofrecen a quien aplica el Derecho una directriz para la aplicación en el caso concreto y que, en todo caso, lo vinculan, pero por otro lado, dejan un campo de acción lo suficientemente amplio como para poder tener en cuenta las peculiaridades del caso”. La “aequitas” libera a jueces y magistrados del “rigor iuris”, pero no por ello les exime de la “conformitas iuris”.

En el “Discurso preliminar al Código civil francés de 1804”, Jean Etienne Marie Portalis, sitúa el papel de la equidad: “Cuando la ley es clara, hay que seguirla. Cuando es oscura, hay que profundizar en sus disposiciones. Si se carece de ley, hay que consultar a la

²³⁶ John Henry. Merryman, *La tradición jurídica romana-canónica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pags. 96-110

²³⁷ Karl Engisch, “*La idea de concrección en el Derecho y en la Ciencia Jurídica actuales*”, traducción castellana de Juan José Gil Cremades a partir de la segunda edición en alemán, 1968, Ediciones de la Universidad de Navarra, Pamplona, 1968.

costumbre o a la equidad. La equidad es el retorno a la Ley Natural en silencio de las leyes positivas”.²³⁸

Tal y como ya apuntamos, en la Roma clásica no tardaron en asimilarse los conceptos de equidad y de justicia, en ocasiones concibiéndolos como sinónimos, en ocasiones superponiéndolos. Así, la justicia para Cicerón suponía una especial disposición del alma que orientaba a todos los juristas. El propio Cicerón, en uno de sus más celebrados textos “*De inventione*” (“Sobre la invención”, obra de juventud escrita según todos los testimonios circa 84 a.C.) insiste en la opinión más común de su tiempo según la cual la justicia exigía dar a cada uno lo que le es debido.²³⁹ Afirmación que se reproduce en su no menos celebrado texto “*De finibus bonorum et malorum*” (“Sobre las diferentes concepciones del bien y el mal”, tratado en cinco libros dirigido a M. Bruto en el que se presenta y se ofrece una crítica de los sistemas éticos de las escuelas epicúreas y estoicas)²⁴⁰.

La “aequitas” sería así una de las reglas morales del Derecho romano, y en este sentido no puede desconocerse que el propio M. T. Cicerón en su tratado de madurez “*De officiis*” (“Sobre los deberes”, la última obra del filósofo moral, concluida el mismo año de su asesinato y en la que abandona el diálogo y el estilo pomposo, dirigiéndose al lector en un tono simple y confidencial²⁴¹), sostiene

²³⁸ Jean Etienne Marie Portalis, “*Discurso preeliminar al Código civil francés*”, Introducción y traducción castellana a cargo de Ignacio Cremades y Laura Gutierrez Masson, Editorial Civitas, Madrid, 1997, pág. 43.

²³⁹ M. T. Cicerón, “*De inventione*”, II 53

²⁴⁰ M. T. Cicerón, “*De finibus bonorum et malorum*”, V 23

²⁴¹ Dennis Huisman, voz “*De los deberes. De officiis, Cicerón (Marco Tulio, 106-43 a.C.)*” en Id, “Diccionario de las mil obras clave del pensamiento”, traducción

que el Derecho no es tal Derecho en ausencia de la equidad (“De officiis II, 12 42). Todo ello sobre la base de que si bien la ley es regla de lo justo y es regla y explicitación de lo justo, el juez es, por su parte el custodio de la justicia. “La ley es la discriminación de las cosas justas e injustas, expresión de aquella naturaleza original que rige universalmente, modelo de las leyes humanas que castigan a los malvados y defienden y protegen a los virtuosos”²⁴².

Tal y como destaca el profesor de la Universidad Autónoma de México, Ronaldo Tamayo y Salmorán, el ideal igualitario se desarrolló básicamente en el pensamiento estoico, a través del postulado que invitaba a “vivir con arreglo a la naturaleza”, por entender que entre la naturaleza física y la naturaleza humana existe una adecuación moral fundamental. La naturaleza racional del hombre le impone a este actuar de conformidad con la “recta ratio”, que resulta común a todos los seres humanos, que emite mandatos que han de ser respetados por su conformidad con la naturaleza racional de los hombres y que aboca al ideal de un derecho común a todos, un derecho para el género humano, cosmopolita y universal: “el corolario es, así, la idea de un derecho universal: un ius natura humani generis, la justicia se identifica con el derecho superior de la razón. Este derecho, único, de carácter racional, habría de influir decisivamente en el constitucionalismo moderno. Fue mérito de Cicerón haber dado una

castellano de Carmen García Trevijano del original en francés, (Editions Nathan, Paris, 1993), Editorial Tecnos, Madrid, 1997, págs. 153-154.

²⁴² M. T. Cicerón, “*De lege*”, II 5 13. Vid Rodolfo Mondolfo, “El pensamiento antiguo. Historia de la filosofía greco-romana”, volumen II, “Desde Aristóteles a los neoplatónicos”, traducción castellana, editorial Losada, Buenos Aires, 1942, págs. 173-182.

formulación casi definitiva al ideal igualitario estoico y a su doctrina del derecho natural”.²⁴³

La igualdad jurídica como principio ha sido objeto en su largo devenir histórico de muy distintas y hasta contrarias interpretaciones, que han terminado generando consecuencias de todo tipo. Resultaría engañoso creer que la permanencia de la idea de igualdad en el escenario doctrinal, desde la Antigüedad clásica hasta nuestros días, confirmaría el mantenimiento de un discurso congruente, cerrado y continuo acerca de la igualdad. La historia de las ideas, por el contrario, documenta la existencia de bien distintas nociones de igualdad en disputa. Se habla en el presente, entre otras, de una concepción liberal conservadora de la igualdad y de sus exigencias; en contraste con una concepción socialista e igualitarista.

La más fundamental de las obras de John Rawls, “A theory of Justice” (“Una teoría de la justicia”, 1971), que sigue marcando la agenda de las cuestiones que han de discutirse en cualquier teoría de la justicia, que supuso, sin lugar a dudas un punto de inflexión, tanto en el discurso de los liberal igualitarios, como en la historia de la filosofía moral y política angloamericana del siglo XX, al ofrecer unas bases fundamentadoras sólidas al sistema político de la democracia constitucional mediante el oportuno refuerzo del consenso público en torno a cuestiones prácticas, y a través de propuestas en orden a articular de un modo justo y racional las Instituciones polí.

²⁴³ Ronaldo Tamayo y Salmorán, voz “Igualdad jurídica” en “Diccionario jurídico mexicano”, decimocuarta edición, volumen IV (I-O), Instituto de investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México – Editorial Porrúa, México, 2000, págs. 1609-1612; Id, “La jurisprudencia y la formación del ideal político”, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.

económicas de las sociedades del presente²⁴⁴: “Cada persona ha de tener un igual derecho al más amplio sistema de iguales libertades básicas, compatible con un sistema de libertad para todos...” (principio de libertad) “Las desigualdades económicas y sociales han de articularse de tal modo que redunden en el mayor beneficio de los menos favorecidas” (principio de diferencia) y “estén adscritas a cargos y posiciones abiertas a todas las personas bajo condiciones de igualdad de oportunidades” (principio de igualdad de oportunidades)²⁴⁵. John Rawls atribuye a la libertad la condición de valor hegemónico del orden político legítimo en el entendimiento de que la mejor garantía de esa libertad es el establecimiento de un grado suficiente de igualdad. Según el principio de igualdad, cada uno dispondrá de la mayor libertad compatible con la libertad del otro. Por su parte, el principio de diferencia es el que justifica las desigualdades. Rawls critica a estos efectos, a la teoría utilitarista que ignora las desigualdades, confunde la justicia con la maximización del bienestar social y admite con ello, que el sacrificio de un individuo pueda aumentar el bienestar de todos. J. Rawls entiende que nadie puede ser considerado como un medio al servicio de la sociedad al considerar que las libertades civiles siempre priman sobre las económicas.

²⁴⁴ Tom Campbell, “*La justicia como contrato: Rawls y el bienestar*”, capítulo V. Id, “La justicia. Los principales debates contemporáneos”. Op cit, ed cit, trad ca cit, págs. 101-130, la cita en página 101.

²⁴⁵ John Rawls, “*A Theory of Justice*”, Harvard University Press, 1971, págs. 250 y 83; Id, “Political liberalism”, Columbia University Press, New York, 1993, trad. Cast. De Antoni Domènech, “El liberalismo político”, Ed. Crítica, Barcelona, 1996; I. M. Young, “*Justice and the politics of difference*”, Princeton University Press, Newhaven, 1990, trad. Cast. de Silvina Álvarez, “La justicia y la política de la diferencia”, Ed. Cátedra, Madrid, 2000.

La distribución desigual de los bienes sociales solo es admisible si hay una justa igualdad de oportunidades, esto es si las situaciones que aportan ventajas, están abiertas para todos y si resulta ventajosa para los menos favorecidos. John Rawls se propuso, y en parte lo consiguió, conjugar en su teoría de la justicia los valores justicia, igualdad y eficiencia.²⁴⁶

La idea de igualdad implica demandas específicas que según se han ido reconociendo en declaraciones formales y positivizando en los distintos ordenamientos jurídicos, han determinado una vivencia del hecho igualitario bien distinta de la existente en el pasado. El principio de igualdad de los seres humanos nos dice como deben ser tratados estos (con igual consideración y respeto), sin que ello suponga que dicho principio describa como son tratados de hecho los seres humanos.²⁴⁷

Como ya apuntamos, citando al respecto la valoración de Ronaldo Tamayo, una primera aproximación a la igualdad como principio normativo de justicia y como ideal igualitario se mantiene

²⁴⁶ John Rawls. *"A Theory of Justice"*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1971, Oxford University Press, Oxford, 1972; Gerald Cohen, *"On the Currency of Egalitarian Justice"* en *"Ethics"*, 1989, volumen 99/4, págs. 906 y ss.; Id, *"Incentives, inequality and community"*, en el volumen de *"The Tanner Lectures on Human Values"* editado por Grethe Peterson, volumen XIII, University of Utah Press, Salt Lake City, 1992; Id, *"The Pareto argument for inequality"*, en *"Social Philosophy and Policy"*, vol XII, invierno de 1995; N. Daniels (editor), *"Reading Rawls"*, Blackwell, Oxford, 1975; R. P. Wolff, *"Understanding Rawls"*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1972.

²⁴⁷ Gerald Cohen, *"Self-ownership. Freedom and equality"*, Cambridge University Press, 1993; Id, *"Incentives, inequality, community"* en *The Tanner Lectures on Human Values*, University of Stanford, 1991; Roberto Gargarella, *"Los ideales igualitarios al final del siglo"* en *"Claves de la Razón Práctica"* (Madrid), marzo 1997, núm 70, págs. 63-65.

prácticamente inalterable desde su expresión en el discurso de los estoicos: entre la naturaleza física y la naturaleza humana se da una adecuación moral fundamental.

La naturaleza racional del hombre le impone actuar de conformidad con la “recta ratio”. “Recta ratio” de la que participan todos los seres humanos. Recta razón que, además, constituye la verdadera ley conforme a la naturaleza, disponible y difundida en todos, inmutable, eterna, que llama a la práctica del bien a los hombres mediante sus mandatos y les aparta del mal a través de sus prohibiciones. La verdad de la recta razón no depende del Senado ni de cualquier otra institución jurídica, ni del pueblo, ni precisa de intérpretes, ni es diferente en Roma de sus manifestaciones en otros lugares como Atenas, ni es distinta ahora ni antes, ni después, sino que es una ley “única en el espacio y en el tiempo, de tal manera que quien no la acata, al hacerlo, huye de sí mismo, y abandona su condición humana”. No en vano, la fórmula canónica expresa esta idea de manera prístina “Ratio summa, insita in natura”²⁴⁸: “La verdadera ley es una recta razón congruente con la naturaleza, general para todos,

²⁴⁸ Pierre Boyancé, “Cicéron et son oeuvre philosophique”, en “Revue des Etudes Latines”, París, 1936, págs. 288-309; Id., “Etude sur l’humanisme cicéronien” Ed. Latomus, Bruxelles, 1970; J. C. Davies, “The originality of Cicero’s philosophical works”, en “Latomus”, Bruxelles, volumen 30, 1971, págs. 105-109; Jose Manuel del Pozo, “Cicerón. Conocimiento y política”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993; H. A. K. Hunt, “The Humanism of Cicero”, Melbourne University Press, Melbourne, 1954; A. Michel, “Rhétorique et Philosophie chez Cicéron”, Presses Universitaires de France, París, 1960; J. B. Morral, “Cicero as a Political Thinker” en “History Today”, London, marzo de 1982, págs 33-37; M. Pallasse, “Cicéron et les sources de droit” en “Annales de L’Université de Lyon”, Lyon-París, 1945, págs. 49-73; Michel Villey, “La formation de la pensée juridique moderne”, Coll. “Léviathan”, Presses Universitaires de France, París, 2003, págs. 394-425; P. M. Valente, “L’ethique stoïcienne chez Cicéron”, Librairie Saint Paul, París, 1956.

constante, perdurable, que impulsa con sus preceptos a cumplir el Derecho y aparta del mal con sus prohibiciones”²⁴⁹

El estadista, orador, retórico, ensayista y especialmente cuidadoso practicante del género epistolar, Marco Tulio Cicerón (106-43 a. de J.C), tuvo el acierto de formular de una manera casi definitiva la concepción y el valor de la Igualdad en clave estoica, fijando además la doctrina del Derecho Natural de esta corriente de pensamiento.²⁵⁰

A partir de las contribuciones de M. T. Cicerón a esta temática, se produce una evolución de algunas de las concepciones y de las ideas-fuerza de los jurisconsultos romanos, quienes, lejos de identificar sin más al derecho con el derecho positivo, reconocen y proceden a un cuidadoso examen de la existencia de una serie de principios éticos referidos al derecho, que constituían patrones universales racionales. A partir de este momento se dieron las condiciones para que se destacase la convergencia doctrinal entre la filosofía estoica y la jurisprudencia romana, convergencia que tiene feliz continuidad a través de su recepción por parte del pensamiento cristiano.²⁵¹

²⁴⁹ M. T. Cicerón, “*De re pub*” III, 22, 33; A. E. Douglas, “*Cicero*”, Clarendon Press, Oxford, 1968; K. Rawson, “*Ciceron*”, Allen Lane, London, 1975.

²⁵⁰ Alfonso Castro Sáenz y Llano Alonso (editores), “*Cicerón. El hombre y los siglos*”, Sevilla, 2008; Eleuterio Elorduy, “*El estoicismo*”, Editorial Gredos, dos volúmenes, Madrid, 1972; Jill Harries, “*Cicero and the Jurists. From citizen’s law to the Lawful Sate*”, Duckworth, London, 2006; E. Rawson, “*Intellectual life in the late Roman Republic*”, Duckworth, London, 1965, cap. XIX.

²⁵¹ N. Wood, “*Cicero’s social and political thought*”, University of California Press, Berkeley, 1968.

Los juristas romanos, en la medida en que se vieron influenciados por la filosofía estoica y su teoría de las razones sermocinales (“logoi spermatikoi”) y con su aceptación de un Derecho fundado en la común naturaleza de los seres humanos -esto es, en la humanidad-, no dejaron de admitir la Igualdad de todos los hombres.

Sin embargo se trataba de una igualdad que solo tomaba en cuenta una de las características compartidas por los seres humanos, su pertenencia a un mismo universo, de tal manera que la idea de igualdad sólo servía de fundamento para el ideal de un mismo derecho, como orden jurídico común, que debía regir en todas las comunidades políticas.

No han faltado autores que han sostenido que la “iurisprudentia” romana, una de las más originales y rigurosas aportaciones de esta cultura, constituye una auténtica filosofía dada la conocida predilección de los romanos por la moral práctica y la filosofía aplicada.

De tal manera que la jurisprudencia romana es en algún sentido filosofía, acaso les mueve la tardía emergencia en Roma del discurso y la preocupación filosófica. Es fama que los filósofos acceden tarde a Roma y que con frecuencia se ven compelidos a abandonarla de manera precipitada al ser expulsados de su territorio: “El camino destinado a llevar la filosofía a Roma parece extraordinariamente largo” al decir de Michel Von Albercht²⁵².

²⁵² Michel von Albercht, “*Historia de la literatura romana*”, volumen I, traducción castellana de Dulce Estefanía y Andrés Pociña Pérez del original en lengua alemana “*Geschichte der römischen literatur*”, (K. G. Saur, München-New providence , London-Paris, segunda edición, 1994), Editorial Herder, Berlin, 1997.

La gran ciencia del Derecho de los latinos, sería la propia y gran filosofía romana. Quiero traer aquí al respecto el testimonio del jurista español Ángel Cristóbal Montes en un breve pero enjundioso ensayo “La iurisprudencia, ¿Filosofía romana?”, publicado en la antología de este iusprivatista hispano que recientemente se ha presentado con el rótulo “Glosario Filosófico”²⁵³. Resulta de todo punto conocido, que a Marco Tulio Cicerón de ordinario se la ha atribuido la condición de ser un pensador ecléctico, al tiempo que un autor apenas original, si bien al mismo tiempo suele reconocérsele de manera indisputada la condición de ser el principal transmisor del patrimonio filosófico helénico a la latinidad, lo que resulta especialmente relevante ya que él –acaso como consecuencia de estar imbuido por cierto sentimiento de “pietas” por la filosofía y los filósofos, adquirido en su juventud y que habría de acompañarle siempre-²⁵⁴ calificaba a la filosofía helena como la suprema realización espiritual que el hombre ha conseguido realizar en cualesquiera momentos de su estancia en la tierra.

En Roma la igualdad tenía la condición de exigencia moral que derivaba de la “recta ratio”: “Nadie – dirá al respecto Cicerón- sería tan semejante a sí mismo como cada uno de los hombres a todos los demás”. En otro pasaje de su obra, el propio orador insiste: “Como

²⁵³ Ángel Cristóbal Montes, “Glosario filosófico”, Colección estructura y procesos, serie Filosofía, Editorial Trota, Madrid, 2008, págs. 199-204

²⁵⁴ Pierre Boyancé, “Cicéron et son oeuvre philosophique”, en “Revue des Etudes Latines”, París, 1936, págs. 288-309; Id, “Cicéron et les parties de la Philosophie” en “Revue des Etudes Latines”, París, volumen XLIX, 1971, págs. 127-154; M. Ducos, “Les romains et la loi recherches sur les rapports de la philosophie grecques et de la tradition romaine a la fin de la République”, Les belles lettres, Paris, 1984.

nada hay mejor que la razón, y esta es lo común a Dios y al hombre, la conexión superior entre Dios y el hombre es la conexión de la razón. Ahora bien, los participantes en una razón común lo son también en la recta razón; Y al ser la ley una recta razón, también debemos considerar a los hombres como socios de la divinidad en cuanto a la ley”²⁵⁵ No obstante, se trataba de una igualdad que no implicaba el goce de idénticos derechos. El “populus” de M. T. Cicerón excluye a esclavos y extranjeros y posiblemente a mujeres y menores.²⁵⁶

3.1.7. La Igualdad en la filosofía del Medievo

Durante la Edad Media, la percepción generalizada del ideal de igualdad se mantuvo en esta misma línea argumental; aunque en un contexto por completo distinto al de la Antigüedad clásica²⁵⁷, siempre bajo la influencia del “bonum commune”, de las creencias religiosas, de la consideración del Derecho “sub speciei theologiae” y de los dogmas del Cristianismo. La antítesis del “homo politicus” (ciudadano activo del orden político) era el “homo credens” de la fe cristiana.²⁵⁸

La filosofía si bien no desapareció en el Medievo, sí que concluyó por convertirse en “sirvienta de la religión” –San Pedro

²⁵⁵ M. T. Cicerón, “*De off*”, I, 16, 50. Vid al respecto, J. L. Thireau, “*Cicéron et le Droit naturel au XVI siècle*”, en “*Revue de ‘histoire des facultés de Droit et de la science juridique*” (Paris), núm. 4, 1987, págs. 55-85.

²⁵⁶ N. Wood, “*Cicero’s social and political thought*”, University of California Press, Berkeley, 1988, pág. 127.

²⁵⁷ David Held, “*Modelos de democracia*”, traducción castellana de Teresa Alberó (del original en inglés: “*Models of Democracy*”, 1987), Alianza Editorial, Madrid, 1991, págs. 53-60: “El eclipse y el resurgimiento del homo politicus”.

²⁵⁸ J. G. A. Pocock, “*The machiavellian moment: Florentine political thought and the Atlantic republican tradition*”, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1975, pág. 530.

Damián (1007-1072)· dixit-. El pensamiento cristiano impuso la afirmación de la trascendencia, que con el tiempo abriría el paso al individualismo moderno.²⁵⁹ El cristianismo aportó la idea de que la humanidad era esencialmente una y que todos los seres humanos eran iguales en dignidad, idea inaudita en la época y que el pensamiento dominante actual ha acogido en toda su extensión y con todo su significado.²⁶⁰

Muchas nociones que siguen teniendo hoy en día una gran importancia e influencia, incluso para los no creyentes, fueron aportaciones del cristianismo. El cristianismo aportó a la humanidad concepciones innovadoras, que continúan repitiéndose a pesar de haber perdido la conciencia de su origen.²⁶¹

²⁵⁹ Juan de Churruca, *“La actitud del cristianismo ante la esclavitud en los primeros siglos (I-IV)”*, en *“Seminarios Complutenses de Derecho Romano”*, Seminario de Derecho Romano Ursicino Álvarez, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, volumen XII, 2002, págs. 31-67; Louis du Mont (n. 1911), *“Ensayo sobre el individualismo”*, traducción castellana de la edición francesa de 1984, Alianza Editorial, Madrid, 1987, págs. 33 y ss.; M. Gauchet, *“Le désenchantement du Monde”*, Une Histoire Politique de la Religion, Edit. Gallimard, Paris, 1985; Michell Villey (1914-1988), *“La formation de la pensée juridique moderne”*, Ed. Montchrestin, Paris, 1975.

²⁶⁰ Luc Ferry, *“Aprender a vivir. Filosofía para mentes jóvenes”*, traducción castellana de Sandra Chaparro Martínez del original en francés *“Apprendre à vivre. Traité de Philosophie à l’usage des jeunes générations”*, (Ed. Plon, Paris, 2006), colección *“Taurus Pensamiento”*, Santillana Ediciones Generales, Madrid, 2007, la cita en página 96.

²⁶¹ Luc Ferry, *“La victoria del cristianismo sobre la filosofía griega”*, en Id, *“Aprender a vivir. Filosofía para mentes jóvenes”*, traducción castellana de Sandra Chaparro Martínez del original en francés *“Apprendre à vivre. Traité de Philosophie à l’usage des jeunes générations”*, (Ed. Plon, Paris, 2006), colección *“Taurus Pensamiento”*, Santillana Ediciones Generales, Madrid, 2007, págs. 77-120, la cita en pág. 80.

En la tradición patristica y escolástica²⁶² europea, la naturaleza se asentaba en una sobrenaturaleza, que a su vez era identificada con un Dios creador, padre, providencial e igual. Esta tradición propició la idea de derechos subjetivos fundamentales, al tiempo que puso en evidencia la condición privilegiada de los seres humanos en tanto imagen de Dios, lo que les hacía deudores de un respeto categórico, así como introdujo la idea de derechos individuales (la libertad) y la idea de la igualdad de todos los seres humanos ante la divinidad. Idea que suponía, ni más ni menos, que el reconocimiento explícito de la personalidad moral y de la dignidad humana como predicados comunes a todos y a cada uno de los seres humanos sin negar por ello las diferencias que individualizan a cada uno de estos pero afirmando el carácter genérico. Idea formulada como el principio de la libertad y de la igualdad de los creyentes ante Dios: “Todos los hombres son iguales ante Dios” (“Epístola a los Gálatas” 3, 27-28; “Primera Epístola a los Corintios” 12-13), y “El hombre está hecho a imagen y semejanza de Dios”.

Esta concepción determinaba considerar que todos los individuos de la especie humana tienen algo en común y en concreto un elemento esencial, aquello que determina su carácter de seres humanos a saber: la posesión de la razón. Esta es la tradición filosófica del pensamiento teológico tantas veces invocada según el cual “todos los hombres son hijos de Dios”.²⁶³

²⁶² Luis Recaséns Siches, *“La filosofía del Derecho de Francisco Suárez. Con un estudio previo sobre sus antecedentes en la patristica y en la escolástica”*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1927, pág. 3 y ss.

²⁶³ Luis Recaséns Siches, *“La filosofía del Derecho de Francisco Suárez. Con un estudio previo sobre sus antecedentes en la patristica y en la escolástica”*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1927, págs. 6-7

En el Medievo se reconoce así la igualdad de todos los hombres, aún a pesar de reconocer al mismo tiempo todas las particularidades, todas las diferencias y todas las especiales condiciones ya que todos los seres humanos son iguales ante Dios, es decir, en sentido absoluto en la acepción moral. Así se reconoce en la “Epístola a los Corintios” XII, 13 pero sin que esta igualdad genere claros efectos jurídicos y sin que se pueda atribuir, en ningún caso, al cristianismo medieval el ser portador privilegiado de reivindicaciones igualitaristas.

Esta falta de eficacia jurídica en parte se debió a que el cristianismo, en líneas generales, se avino al orden civil vigente, al tiempo que recomendó la obediencia debida a los poderes constituidos. La comunidad social dotada de autoridad, en cuanto se conforme con la Ley Natural, era calificada como institución natural solidaria de la vida en común (“Epístola a los Romanos” XIII, 1). Podrían aportarse muchos testimonios de pensadores cristianos del momento que entienden que la autoridad tiene carácter divino al tener su origen en Dios. A este respecto podemos traer la afirmación de Ernst Topitsch en “Los derechos del hombre como problema de la crítica ideológica” (1966) donde sostiene que las teorías de Derecho Natural desarrolladas bajo la influencia de la escolástica, esencialmente apuntaban a una justificación del orden social existente.²⁶⁴

²⁶⁴ Ernst Topitsch, “*Die Menschenrechte als Problem der Ideologiekritik*”, en Id, “*Sozialphilosophie Zwischen Ideologie und wissenschaft*”, Neuwied, Berlin, segunda edición, 1966, págs. 61-96.

En todo caso, a favor de su débil eficacia obraba la carencia de Instituciones de garantía de la igualdad jurídica, lo que determinaba que en esos momentos la predicada igualdad se consideraba más bien como un simple “desideratum”, como una declaración moral o retórica, que se movía en el campo de las aspiraciones, si bien ya no era posible la reconducción sin más de la síntesis aristotélica entre la aspiración a la igualdad política y el reconocimiento de la dimensión jerárquica del orden natural.²⁶⁵ No obstante lo cual, los campesinos alemanes en 1525 se alzaron, invocando a su favor, el principio de igualdad de los seres humanos ante Dios, acaso porque la aspiración a la igualdad se mantenía en los movimientos mesiánicos y quiliásticos.

3.1.8. Igualdad, Ilustración e Iluminismo

En sus “Reflexiones filosóficas acerca de la igualdad” (redactadas mientras se discutía la constitución girondina, por tanto antes del 2 de junio de 1793, un año a todas luces crucial del período revolucionario que acababa de superar el punto de inflexión de su política igualitaria, constitucional y social), texto en el que ofrecía una reflexión personal sobre la igualdad jurídica y la representación política²⁶⁶ -poniendo de relieve que la doctrina de la soberanía

²⁶⁵ Philippe Raynaud, voz “Igualdad” en el “Diccionario Akal de Filosofía Política”, traducción al castellano a cargo de Mariano Peñalver y María-Paula Sarazín del Dictionnaire de Philosophie Politique, 1996 de Philippe Raynaud y Stéphane Rials (editores), Akal editores, Tres Cantos, Madrid, 2001, págs. 383-390.

²⁶⁶ Jacques Necker, “*Réflexions philosophiques sur l'égalité*”, en Id, “*Oeuvres complètes*”, Paris, 1820-1821, tomo X, pág. 435. Vid G. Duso, “*La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*”, Milán, 2003; Hasso Hoffmann, “*Rapresentation. Studien zur Wort und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert*” (1974), cuarta edición, Berlin, 2003.

nacional había conducido a la Convención a otro misticismo-, Jacques Necker (1732-1804), quien en su primer ejercicio político fuera ministro efectivo de Finanzas, si bien con el título de Director General por su doble condición de extranjero y protestante si bien en su segunda andadura política, cuando retornó al poder y recuperó el título de Director General de Finanzas (25 de agosto de 1788), llegaría incluso a la condición de ministro con acceso a todos los consejos, ejerciendo las veces de ministro principal de un gabinete profundamente dividido) desde una actitud inequívocamente crítica a lo que él sugiere denominar “sistema exagerado de igualdad perfecta”, Que habría concluido desmantelando “el buen orden antiguo” que imputa a los revolucionarios franceses, afirma, no sin exageración, que: “No tengo la menor duda de que entre los diversos principios metafísicos, que sirven en nuestros días para agitar el mundo, el más notable e importante, tanto por la amplitud de su influencia como por la diversidad de sus relaciones, es el principio de la igualdad tal como lo entienden y lo interpretan los nuevos legisladores de Francia”.

Cualificados especialistas en el estudio del siglo XVIII, como el profesor de la Universidad Juan Gutemberg de Maguncia, Rolf Reichardt, no han dudado en presentar esta valoración de Necker como sesgada ideológicamente, lo que no extraña en un caracterizado representante y partidario del “Ancien Regime”. Hoy se considera al concepto de igualdad humana como un concepto que en gran medida se configuró en el curso de las revoluciones burguesas del último tercio del siglo XVIII al tiempo que estrechamente vinculado al

pensamiento ilustrado²⁶⁷, ya que fue solo entonces cuando se le llevó, tanto en la teoría como en la práctica, más lejos.²⁶⁸

Una prueba de la vinculación entre los planteamientos ilustrados y revolucionarios-burgueses y el principio de igualdad en clave liberal nos la suministra, en un polémico texto el político, dirigente sindical alemán y doctor en filosofía, estrechamente identificado desde 1925 con el nacionalsocialismo -no en vano fue el máximo dirigente del Frente Alemán del Trabajo, organización de afiliación obligatoria a partir de 1933, ahorcándose en la prisión de Nuremberg el 25 de octubre de 1945 cuando estaba encausado en los procesos de Nuremberg e iba a ser juzgado como criminal de guerra-, Robert Ley (1890-1945). Así en su breve artículo “La superación del espíritu de 1789”, argumenta que “Durante ciento cincuenta años ha imperado en Europa el espíritu que nació en 1789. La ideología de la Revolución Francesa dominó la vida de los pueblos y reclamó la primacía sobre ellos. Si inicialmente había salido de esta Revolución una fuerza reformadora, con el transcurso del tiempo esta había ido anquilosando sus principios en fórmulas retóricas. Cada vez fue mayor la contradicción entre las ideas abstractas de libertad, igualdad y fraternidad y las verdaderas necesidades de la vida de los pueblos.”²⁶⁹

²⁶⁷ H. Chisick, “*The ambivalence of the Idea of Equality in The French Enlightenment*”, en “History of European Ideas”, 13, número 3, 1991, pág. 215-223; S. Caporal, “*L’ affirmation du principe de l’égalité dans le droit public de la révolution française (1789-1799)*”, Paris-Marselle, 1995.

²⁶⁸ Rolf Reichardt, voz “*Igualdad*” en el volumen colectivo “Diccionario histórico de la Ilustración”, dirigido por Vincenzo Ferrone y Daniel Roche, traducción castellana de Jose Luis Gil Paristu del original publicado por el sello editorial Guis Laterza & Figli, De Vari – Roma, 1997, Alianza Editorial, Madrid, 1998, págs. 87-99, la cita en página 87.

²⁶⁹ Robert Ley, “*La superación del espíritu de 1789*”, en “Nueva revista internacional del trabajo”, editada por el “Zentralamt für Internationale Sozialgestaltung” con la cooperación del “Instituto Científico del Trabajo del

3.1.9. La igualdad en las revoluciones burguesas del último tercio del siglo XVIII

Bajo la influencia del Enciclopedismo y del iusnaturalismo racionalista, en el orto de la sociedad contemporánea, la Revolución francesa, -la Gran Revolución que al decir del idealismo tudesco y supremo patrón de la filosofía moderna que fue G.W. F. Hegel²⁷⁰ intentó “someter la política a la Razón”²⁷¹- supuso la continuación politizada y radicalizada de los esfuerzos en curso en orden al reconocimiento y a la consagración normativa de formas de la igualdad con la aparición de un nuevo tipo humano y de una nueva sociedad: la sociedad burguesa.

De una manera enfática pero no por ello menos rigurosa, quien fuera rector de la Universidad de Bologna, Felice Battaglia, sostiene que la solemne y formal declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, representa la diana de la Revolución francesa, la llamada de la razón al hombre como protagonista de la nueva historia, la llamada al hombre que ahora es ciudadano y que reivindica frente al Estado sus derechos fundamentales y esenciales, esto es, sus derechos naturales.²⁷²

Frente Alemán del Trabajo”, Tomo I, Volumen I, 1941, la cita en página 1; Id, “*Deurbruchzursozialen Ehre*”, 1935; id “*Deustchland ist Schöner, Gewordenes*”, 1936, Id, “*Soldaten der arbite*”, 1935.

²⁷⁰ Francisco Elías de Tejada y Spinola, “*Del derecho natural a la filosofía del derecho: Hegel*”, en Id, “*Tratado de Filosofía del Derecho*”, Tomo II, Parte I, “*Los saberes jurídicos*”; lección 3-5: “*Los saberes común, técnico, científico y filosófico del Derecho*”, publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1967, “*Glosa 27 a la lección V*”, página 531.

²⁷¹ Joachim Ritter, “*Hegel et la Révolution Française*”, Ed. Beauchesne, Paris, 1970, pág. 67.

²⁷² Felice Battaglia, voz “*Dichiarazioni dei Diritti*”, en “*Enciclopedia del Diritto*”, A. Griuffre editore, Milano, 1964, volumen XII, pág. 409 y ss, traducción al

A partir de 1789, la utopía se hace revolucionaria²⁷³, la sociedad ideal no se sitúa ya en un país imaginario sino en el tiempo futuro, la utopía se convierte así en ucronía.

En “De l’Esprit des Lois” (“Del espíritu de las leyes”, Genève, 1748), Charles-Louis de Secondat, barón de la Brède y de Montesquieu (1689-1755) tras identificar la forma en que de la vida de las sociedades humanas se desprenden una serie de rasgos dominantes, en el entendimiento de que sólo cuando tales rasgos dominantes concuerdan con el gobierno que mejor les corresponde a estos, se puede garantizar la estabilidad política, analiza la forma de cristalización de esta situación en la Roma clásica, “Una sociedad igualitaria, guerrera, inspirada por la virtud y en la que cada ciudadano confunde su propia causa con la causa de la patria. La virtud identificada es bien simple, el amor a la República. Es un sentimiento y no una serie de conocimientos, pues incluso el más humilde de los hombres del Estado puede tener este sentimiento en una medida no menor al que la pueda tenerlo el primero de los hombres del Estado, y

castellano a cargo de Pedro de Vega García con el título “Declaraciones de derechos, capítulo VII de antología del profesor Battaglia, Estudios de Teoría del Estado”, editado con “Prólogo” de Luis Legaz y Lacambra en la colección “Studia Albornotiana”, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1968, págs. 175-197; Id, “*La protezione internazionale dei Diritti del ‘uomo’*” en el volumen del propio rector de la Universidad de Bolonia, “Nuovi scritti teoria dello stato”, A. Giuffrè editore, Milano, 1955, págs. 215-231.

²⁷³ Juan Francisco Fuentes, voz “*Utopia*”, en el volumen colectivo “Diccionario histórico de la Ilustración”, dirigido por Vincenzo Ferrone y Daniel Roche, traducción castellana de Jose Luis Gil Paristu del original publicado por el sello editorial Guis Laterza & Figli, De Vari – Roma, 1997, Alianza Editorial, Madrid, 1998, págs. 131-135, la cita en página 134.

además, el amor a la República en una democracia es el de la democracia, el amor a la democracia es el amor a la igualdad”.²⁷⁴

En “De l’Esprit des Lois” había puesto de manifiesto las “relaciones necesarias que vinculan las leyes de un pueblo a sus condiciones naturales de existencia y a su historia”. Montesquieu aconsejaba al legislador que acomodase sus Instituciones a las circunstancias en contraste con el voluntarismo de Rousseau, y su preocupación por crear las Instituciones a partir de los únicos principios de lo que debe ser.²⁷⁵

En el alba de la Revolución francesa²⁷⁶, en un texto que recoge las memorias de un ministro de Guerra de Luis XVI, citadas

²⁷⁴ Vid al respecto la selección de pasajes de la obra de Montesquieu realizada por André Jardin en su “*Historia del liberalismo político. De la crisis del absolutismo a la Constitución de 1875*”, traducción al castellano a cargo de Francisco González Aramburo del original “*Histoire du libéralisme politique. De la crise de l’absolutisme à la Constitution de 1875*” (L. Hachette, Paris, 1985), 2ª edición en castellano, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1998, págs. 26-43, capítulo II: “Montesquieu y su tiempo”; Louis Althusser (1918-1990), “*Montesquieu. La política y la historia*”, traducción castellana, Ed. Ariel, Barcelona, 1974; Raymond Aron, “*Montesquieu*” en Id, “*Las etapas del pensamiento sociológico*”, traducción castellana, Ed. Siglo XX, Buenos Aires, 1976, vol. I; T. L. Pangle, “*Montesquieu’s philosophy of liberalism: A commentary on The Spirit of Laws*”, University of Chicago Press, Chicago, 1973.

²⁷⁵ Bernard Manin, voz “*Montesquieu*”, en “*Diccionario de la Revolución francesa*”, dirigido por François Fourt y Mona Ozouf, versión española de Jesús Bravo, Nestor Míguez, Mauro Armiño, Daniel de la Iglesia, Ricardo Artola, revisión técnica de Jesús Bravo del original en lengua francesa “*Dictionnaire critique de la Révolution française*” (Ed. Flammarion, Paris, 1988), colección “*Alianza diccionarios*”, Alianza editorial, Madrid, 1989, págs. 649-661, la cita en página 649.

²⁷⁶ “*Droits et contraintes en France deu Moyen Age a l’aube de la Révolution française*” en el volumen-catálogo de la exposición organizada en París por el Ministerio de Asuntos Culturales, editada por los “*Archives Nationales*” bajo el título “*Les droits de l’homme. Histoire des droits et des libertes en France*”, Paris, noviembre de 1968 - junio de 1969, págs. 1-7.

comúnmente como las “Mémoires de Segur”, se sintetiza el mensaje que de los norteamericanos se recibía en los ámbitos de los prerrevolucionarios franceses así como incentivos, estímulos y ejemplos que la joven república norteamericana les suministraba y que permitía calificar a aquella nueva entidad política, como lo hace Thomas Paine (1737-1804) y tantos otros, como la “república igualitaria”: “Los legisladores norteamericanos han trabajado en un Siglo de Luces. Han fundado sus Instituciones en los principios de la razón, de la libertad completa y de la igualdad política. Ningún viejo prejuicio, ninguna fantasía antigua se interponía entre ellos y la verdad... Sus leyes fueron forjadas únicamente con vistas a satisfacer el interés general, y fueron redactadas sin prejuicios, sin ningún espíritu de clase o de intereses privados”.

El abate Sieyès (Emmanuel Joseph Sieyès, 1748-1836, publicista y político francés) en su más celebrada obra-panfleto “Qu’est-ce que le Tiers État” (“¿Qué es el tercer Estado?”, 1789) insiste en que el gran principio político del momento continúa siendo el principio de la igualdad isonómica de los ciudadanos. Idea que sintetiza en una frase que la mayor parte de sus contemporáneos consideraron resumía de forma suficientemente representativa el conjunto de su pensamiento: “La ley se encuentra en el centro de un círculo inmenso... Todos los ciudadanos, sin excepción, se hayan a la misma distancia sobre la circunferencia”²⁷⁷ Si bien muy pronto entró

²⁷⁷ “*Préliminaire de la Constitution. Reconnaissance et exposition raisonnée des Droits de l’Homme et du Citoyen*” par M. L’abbé Sieyès, Clermont Ferrand, juillet 1789; P. Bastid, “*Sieyès et sa pensée*”, Hachette, Paris, 1939; J. D. Breiding, “*Sieyès, la cle de la Révolution Française*”, Éditions de Fallons, Paris, 1989; Pasquale Pasquino, “*Sieyès et l’invention de la constitution en France*”, Odile Jacob, Paris, 1998; Emmanuel Sieyès, “*Qu’est-ce que le Tiers État*”, Coll. “*Quadrige*”, Presses Universitaires de France, Paris, 1982; Michel Troper,

en juego y se puso en práctica una distinción sugerida por el propio Siéyès entre ciudadanos activos y pasivos, “los primeros gozan de derechos, o más bien de funciones políticas; los segundos solo de derechos civiles, basando la posición de los primeros en las diversas instancias en la propiedad de ciertos bienes”.²⁷⁸

En el articulado de la ambigua²⁷⁹ “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” –matriz de todas las posteriores²⁸⁰, especie de catecismo nacional con los fundamentos del orden político²⁸¹– adoptada solemnemente en la Asamblea Nacional convertida en Constituyente el 26 de agosto de 1789²⁸², que sería

“Terminer la Révolution. La Constitution de 1795”, Fayard, Paris, 2006, págs. 403-418 y 523-539

²⁷⁸ Enrique Gómez Arboleya (1910-1959), “*La Revolución francesa (incompleto)*” en Id, “Obra postuma”, volumen cuidado y editado por Jose Enrique Rodríguez Ibañez con “Presentación” del editor (páginas 7-16) y “Estudio introductorio” de Pedro José Mesas de Román (páginas 19-76), páginas 804-819, la cita en página 810.

²⁷⁹ Stephane Rials, “*La Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen*”, Coll. “Pluriel”, Ed. Hachette, Paris, 1988; C. Lucas (editor), “The Political Culture of the French Revolution”, 1988, volumen II; Andre Jardin, “Historia del liberalismo político...” op cit, ed cit, trad cast cit, capítulo VI: “El espíritu de 1789 y la Declaración de Derechos”, págs. 108-128.

²⁸⁰ A. Martínez Arancó, “*Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*” en Id, “La Revolución francesa en sus textos”, Editorial Tecnos, Madrid, 1989; “*Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen*”, en “Les Déclarations de Droits de l’Homme”, Coll. “G. F. Flammarion”, Ed. Flammarion, Paris, 1989.

²⁸¹ Enrique Gómez Arboleya (1910-1959), “*La Revolución francesa (incompleto)*” en Id, “Obra postuma”, volumen cuidado y editado por Jose Enrique Rodríguez Ibañez con “Presentación” del editor (páginas 7-16) y “Estudio introductorio” de Pedro José Mesas de Román (páginas 19-76), páginas 804-819, la cita en página 809.

²⁸² Miguel Carbonell, Sandra Moguel, y Karla Pérez Portilla, (comps.), “*Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos básicos*”, segunda edición, México. La Declaración fue debatida en la Asamblea Constituyente francesa entre el 20 al 26 agosto 1789 y ratificada por el rey de Francia con su firma el 5 octubre 1789; Peter Häberle, “Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia,

reemplazada por una nueva en la Constitución de 1793, se acoge el principio de la igualdad moral y política.

Entre las figuras alegóricas (Hércules, Júpiter, la naturaleza, la humanidad, la razón, Francia, la justicia, Minerva, J. J. Rosseau...) que tanto abundaron en la nueva experiencia política revolucionaria, destacaron las que trataban de representar o simbolizar a la igualdad.

El artículo sexto de la Declaración enuncia las dos grandes modalidades de aplicación del principio de igualdad: a. la igualdad jurídica, es decir, la igualdad de todos los ciudadanos ante las prescripciones de la ley (“la ley debe ser igual para todos, tanto si protege como si castiga”) y b. la igualdad política que afirma el derecho de todos los ciudadanos a participar en la formación de la ley y a desempeñar las distintas funciones públicas (“la ley es la expresión de la voluntad general, todos los ciudadanos tienen el derecho a concurrir personalmente o a través de sus representantes a su formación... todos los ciudadanos al ser iguales ante la ley tienen igual acceso a todos los honores, cargos y empleos públicos según su capacidad y sin ninguna otra distinción que las derivadas de sus virtudes y sus talentos”); A su vez, como tal vez repetiremos en algún otro pasaje, el artículo 10 declara que “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derecho”

En la actualidad, dicha declaración, como es natural, ha pasado a formar parte de lo que el Consejo Constitucional francés ha dado en denominar “bloque de constitucionalidad”, a partir de la importante

actualidad y futuro del Estado constitucional”, traducción castellana, Editorial Trotta, Madrid, 1998.

decisión que este órgano consultivo francés adoptara el 16 de junio de 1971: “Vu la Constitution et notamment son Préambule”²⁸³. La decisión ha sido calificada de reforma constitucional por vía jurisprudencial, al incluir en el llamado bloque de constitucionalidad las declaraciones de derechos de 1789 y de 1946²⁸⁴.

La indiscutible condición que posee la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, de monumento intelectual y moral perenne, plenamente incorporado al imaginario jurídico²⁸⁵, se ha visto de este modo reforzada y positivada. No en vano la Revolución francesa fue, tal y como apuntara Maximilien Marie Isidore de Robespierre (1758-1794), “la primera revolución fundada sobre la teoría de los derechos de la humanidad”, de la misma

²⁸³ B. Barret-Kriegel, “*Le droits de l’homme et le droit naturel*”, Presses Universitaires de France, Paris, 1969; Guy Haarscher, voz “*Derechos Humanos*” en “*Diccionario Akal de Filosofía Política*”, ob. Cit. Et cit. Trad. Cit. Pág. 192.; Claude Lefort, “*Droits de l’homme et politique*”, en el volumen “*L’invention démocratique: les limites de la démocratie totalitaire*”, ed. Fayard, Paris, 1981, págs. 45-83; Pablo Lucas Verdú, “*La Constitución en la encrucijada (Palimgenesia iuris politici)*”, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1994, págs. 65 y ss.; Jean Rivero, “*Rapport de synthèse*” al Colloque International sur la protection des droits Fondamentaux par les Jurisdictions Constitutionnelles en Europe”, (Aix-en-Provence 19-21 février, 1981) en R. I. D. C. Pág 2, 1981.

²⁸⁴ “*Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*”, Paris, cuarta edición, pág. 684 (Decisión del 23 de agosto de 1985: “La ley solo expresa la voluntad general cuando respeta la Constitución”; Louis Favoreu, “*L’influence de la jurisprudence du Conseil Constitutionnelle et l’article 66 de la Constitution*” 1982, página 169; Id, “*Consideraciones comparadas sobre la Revolución jurídica francesa*”, traducción castellana de Emilio Calderón Martín en “*Revista del Centro de Estudios Constitucionales*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, volumen I, septiembre-diciembre 1988, págs. 229-238.

²⁸⁵ André-Jean Arnaud, “*Critique de la raison juridique*”, Librairie Générale de Droit et jurisprudence, Paris, 1981, págs. 333 y ss.

forma que las constituciones han pasado a ser en parte las mitologías de las sociedades modernas²⁸⁶.

Marcel Gauchet, modelo estimulante de inquietud intelectual, en su contribución al “Diccionario de la Revolución francesa” que dirigieran François Furet y Mona Ozouf, entiende que la manera de plantearse la cuestión de los derechos del hombre por parte de la Asamblea Nacional Constituyente, fue, sin lugar a dudas, matricial: “En este dominio, como en una gran parte de la cultura política de la Revolución, la radicalización ulterior, más que innovar, explotará de otra forma las virtualidades inicialmente presentes, lo mismo que la reacción termidoriana mantendrá la inspiración inicial en medio del esfuerzo por desactivarla y contenerla. Hay una unidad intelectual del proceso revolucionario que convierte en particularmente crucial el análisis del momento de cristalización. Los derechos del hombre constituyen una pieza eminente del dispositivo. Únicamente a la escala de esta manera de abordar el problema aparece la especificidad verdadera del resultado, porque aparentemente es la que ofrece el único camino para no perderse en la maraña tenebrosa de los orígenes y las influencias. Una cosa es establecer las filiaciones o los préstamos, otra cosa es comprender el uso que se hace de ellos y con que destino a la vista”²⁸⁷.

²⁸⁶ D. Roussau, “*Question de Constitution*”, en “Le nouvelle constitutionnalisme, Melanges a l’Honneur de Gerard Cognac”, Economica, Paris, 2001, pág. 6.

²⁸⁷ Marcel Gauchet, voz “*Derechos del hombre*” en “Diccionario de la Revolución francesa”, traducción castellana de Jesús Bravo, Néstor Míguez, Mauro Armiño, Daniel de la Iglesia y Ricardo Bartola del original en francés “*Dictionnaire critique de la Révolution française*”, (Ed. Flammarion, Paris, 1988), Alianza Editorial, Madrid, 1989, págs. 559-567. La cita en páginas 558-559. Vid al respecto M. Bouchary, “*La Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen et la Constitution de 1791*”, Tiranty, Paris, 1947; Id, “*Les droits de l’homme*” en “*Droits*” (Presses Universitaires de France, Paris), número 2, 1985; Vincent Marcaggi, “*Les Origines*

Como es sabido, los contenidos de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano –hija de muchos padres-, fueron uno de los legados que la Revolución dejó como precipitado y que son principio al par que conclusión de una empresa secular, base de toda la actividad posterior del mundo contemporáneo.²⁸⁸

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano recorrió como un hilo rojo todo el período revolucionario así como el orden que había de seguir a la misma Revolución, instaurando una serie de libertades jurídicas y de derechos fundamentales cuyos detractores de manera reiterada (des)calificaron como abstractos. Los Derechos del Hombre y del Ciudadano eran concebidos por sus redactores como unos derechos prepolíticos, naturales, eternos, inalienables e imprescriptibles, y no de contingentes derechos positivos. Tales atributos les daban una condición en principio envidiable: ningún soberano, ni ningún poder podían invocar derechos a violarlos o a derogarlos. La idea de un derecho humano remite a la idea de un derecho que es natural, concebido como un título moral que poseen los seres humanos en su propia condición de tales y no en virtud de cuanto sean o hayan sido.

de la Déclaration des droits de l'homme de 1789", Paris, 1904; C. Rosso (editor), *"Studi sull' 'eguaglianza. Contributi alla storia di un' idea nell' francese"*, volumen III, Pisa, 1973-1975; Id, *"Mythe de l'égalité et rayonnement des Lumières"*, Paris, 1980; Jürgen Sandwep, *"Nationales Naturrecht als Revolutionäre Praxis"*, Duncker und Humblot, Berlin, 1973; Ewald Wille, *"La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de l'Assemblée constituante. Travaux préparatoires"*, Paris, 1903.

²⁸⁸ Enrique Gómez Arboleya (1910-1959), *"La Revolución francesa (incompleto)"* en Id, *"Obra postuma"*, volumen cuidado y editado por Jose Enrique Rodríguez Ibañez con "Presentación" del editor (páginas 7-16) y "Estudio introductorio" de Pedro José Mesas de Román (páginas 19-76), páginas 804-819, la cita en página 804.

Jacques Rancière en su análisis de la idea de la igualdad moral, proclamada en la declaración, destacó la manera en que la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano no pudo por menos que acoger la tensión entre dos polos: a. De una parte la igualdad de los ciudadanos sólo puede fundarse en la igualdad humana. b. De otra parte, la igualdad en derechos de los seres humanos, tal y como los contempla el artículo primero de la Declaración, solo es determinable mediante la especificación de los atributos y de los dominios de ejercicio de la ciudadanía, tal y como los contempla el artículo sexto: “en cierta manera, la igualdad se identifica con la universalidad de la ley, si bien al mismo tiempo, esta universalidad reenvía al reconocimiento de una esencia humana idéntica en todos. A esta relación cruzada entre las razones de la igualdad de los hombres y las razones de la igualdad de los ciudadanos, se añade el problema que plantean las dos acentuaciones que hacen posible la condena del privilegio: la que insiste en el derecho naturalmente igual de los seres humanos como tales, y la que invoca como única distinción legítima la distinción que se fundamenta en las virtudes y en los talentos”²⁸⁹

La Constitución monárquica de 1791, decretada el 3 de septiembre, en sus “Disposiciones Fundamentales”, tras un recordatorio de los principios enunciados en la Declaración que le precede, identifica las libertades que la Asamblea quería establecer:

²⁸⁹ Jacques Rancière, voz “*Égalité (pol., mor.)*” en “*Encyclopédie Philosophique Universelle*”, publicada bajo la dirección de Andréi Jacob, volumen II, “*Les notions philosophiques. Dictionnaire*”, volumen dirigido por Sylvain Auroux, tomo I, “*Philosophie Occidentale: A-L*”, Presses Universitaires de France, Paris, 1990, págs. 757-759, la cita en pág. 758; Vid al respecto del mismo autor, “*Le Maître ignorant. Cinq leçons sur l’émancipation intellectuelle*”, Fayard, Paris, 1987

“La Constitución garantiza, de manera idéntica para todos, como derechos naturales y civiles: la libertad para todo hombre de desplazarse, permanecer y partir sin que pueda ser apresado ni detenido salvo de conformidad a las formalidades establecidas por la Constitución; la libertad a todo hombre de hablar, escribir, imprimir y publicar sus pensamientos, sin que los escritos puedan someterse a ninguna censura ni inspección antes de su publicación, y de ejercer el culto religioso que haya elegido; la libertad de los ciudadanos de reunirse con fines pacíficos y sin armas respetando las leyes de policía; la libertad de dirigir a las autoridades constituidas peticiones firmadas individualmente”.

Los Preámbulos de las grandes declaraciones de derechos del hombre contienen elementos excepcionalmente reveladores. Todos ellos presentan la condición de una auténtica narración, en la que se evocan los elementos que a partir de entonces, constituyen el momento fuerte de la comunidad (una revolución, una declaración de derechos) o los elementos que vinculan a los ciudadanos a un pasado fundacional.²⁹⁰ Un lugar común a gran parte de las declaraciones consiste en extenderse en consideraciones que atribuyen todo tipo de males públicos a la ignorancia o el desconocimiento de los derechos del hombre. Así se hace en el “Preámbulo” de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: “Los representantes del pueblo francés, constituidos en la Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de la política...”, otro tanto se encuentra en la declaración Universal de Derechos de las Naciones Unidas (1948):

²⁹⁰ François Ost “*Prologe*” a Id, “*Raconter la loi*” op cit, ed cit, pág. 24.

“Considerando que el descuido y el desprecio de los derechos del hombre han conducido a actos de barbarie que remueven la conciencia de los hombres...”

En el “Preámbulo” de la declaración aprobada el 23 de junio de 1793 (“Acte constitutionnele” del 24 de junio) se identifican el fundamento y la legitimidad de esta Declaración que reemplazaría a la que había sido adoptada el 26 de agosto de 1789: “El pueblo francés, convencido de que el olvido y menosprecio de los Derechos Naturales del hombre son las únicas causas de los males del mundo, ha resuelto exponer en una declaración solemne estos derechos sagrados e inviolables, a fin de que todos los ciudadanos pudieran constantemente comparar los actos del Gobierno con el objeto de toda institución social, jamás se dejen oprimir y envilecer por la tiranía; a fin de que el pueblo tenga siempre ante los ojos las bases de su libertad y de su felicidad; el magistrado, las reglas de sus deberes; el legislador, el objeto de su misión”²⁹¹

Como ya dijimos, en su artículo primero la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano sostiene que: “los hombres nacen libres y permanecen libres e iguales en derechos”²⁹². Se trata de una simple isonomía, no de una igualdad natural. En los debates sobre el articulado de la Declaración de 1789 algunos intervinientes llegaron a proponer que se reconociera de algún modo o que se proclamara la

²⁹¹ Giorgio Del Vecchio, “*Los derechos del hombre*”, traducción castellana, Madrid 1914, págs. 82 y 87.

²⁹² Jacques-Nicolas Billaude-Varenne, “*Elements du républicanisme*”, Paris an I, 1793, págs. 1-3; E. Brauns, “*Les déclarations des droits de l’homme et du citoyen sont-elles des textes philosophiques?*”, en el volumen “*La Révolution française et la philosophie*”, Association de Professeurs de Philosophie de l’Académie de Poitiers, CRDP de Poitiers, 1990.

desigualdad existente, pero la Asamblea Nacional Constituyente prefirió consignar tan solo una alusión púdica a lo que se llamaba la distinción en base a sus virtudes y a sus talentos.

André Jardin, al sintetizar los debates de agosto de 1789 sobre la materia, concluye: “De hecho, los hombres son igualmente libres, y sobre esta libertad se cargó el acento. Los corolarios de la libertad son enumerados con ella entre los derechos “imprescriptibles”: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Los constituyentes siguieron a Locke y a toda la corriente dominante de la filosofía de la época, al hacer de la propiedad una consecuencia directa de la libertad, pero volvieron curiosamente sobre el tema del derecho de propiedad en el artículo 17... De la igualdad de derechos, la Asamblea extrae conclusiones prácticas entre las que encontramos las reivindicaciones características de la burguesía de entonces. De un plumazo se tacharon las desigualdades tradicionales de los estamentos, incluso las distinciones honoríficas: cualquier tipo de distinciones solo pueden fundarse en la utilidad común (artículo 1) y la legislación o los abusos que reservan ciertas funciones, desde los grados militares hasta el episcopado a los privilegiados: todos los ciudadanos pueden acceder por igual a todas las dignidades, cargos y empleos en función de su capacidad”.²⁹³

La Declaración de Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 35 artículos, que precedió al texto articulado de la Constitución jacobina de 24 de junio 1793 –el año II de la República–,

²⁹³ André Jardin, “*Historia del pensamiento político...*” op cit, ed cit, trad cast cit, págs. 125-126 Vid D. Gordon, “*Citizens without Sovereignty. Equality and sociability in French thought 1670-1789*”, University of Princeton Press, Princenton, 1994.

Constitución que redescubre la solidaridad frente al individualismo egoísta liberal,²⁹⁴ e incorpora a los derechos naturales e imprescriptibles, el derecho a la igualdad, es citada habitualmente como pionera en la apertura de lo que posteriormente se llamarán derechos sociales.²⁹⁵

El derecho a la igualdad que, además, precede en su enunciación en el texto al derecho a la libertad, al derecho a la seguridad y al derecho a la propiedad. Esta circunstancia documenta hasta que punto en el texto se ha producido la acogida de una visión jacobina, en la que la Revolución intenta realizar su más decidida política social, una vez finiquitado (eso creían) el liberalismo político, se propusieron liquidar el liberalismo económico. Se insiste de este modo en la capacidad del Estado a satisfacer las necesidades de los individuos, con las correspondientes exigencias que imponen el sacrificio de los intereses particularistas y egoístas.

Desde el artículo primero, la citada Declaración de 1793 se aparta de las concepciones individualistas que habían consagrado el libre juego de fuerzas en el campo económico: “el fin de la sociedad es el bien común”. A partir de ahí se sigue la afirmación del derecho

²⁹⁴ François Furet, *“Penser la Révolution Française”*, Coll. “Bibliothèque des histoires”, Ed. Gallimard, Paris, 1978 (hay traducción castellana: “Pensar la Revolución francesa”, ed. Petrel, Barcelona, 1980); Marcel Gauchet, *“La révolution des droits de l’homme”*, coll. “Bibliothèque des histoires”, Ed. Gallimard, Paris, 1989; A. Tesel, *“Kant révolutionnaire. Droit et politique”*, coll. “Philosophies”, Presses Universitaires de France, Paris, 1988.

²⁹⁵ Jose Joaquim Gomes Canotinho, *“Tomemos en serio los derechos económicos, sociales y culturales”*, traducción castellana de Emilio Calderón Martín y Ascensión Elvira Perales en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, número 1, septiembre-diciembre de 1988, págs. 239-260; Josef Isensee, *“Verfassung ohne soziale Grundrechte”*, en “Der Staat”, 1980, num. 19, págs. 374 y ss.

al trabajo y a la asistencia. La llamada Constitución montañesa, votada el 24 de junio de 1793, redactada en apenas seis días, estaba llamada a disfrutar con el tiempo de una indiscutible popularidad posterior aún a pesar de su en extremo efímera vigencia ya que la Convención, en un momento de plena guerra exterior y de Terror, se apresuró a suspender su vigencia mediante una declaración que expresaba que el Gobierno sería “revolucionario hasta la paz” (10 de octubre de 1793, 19 del primer mes del año II: “Le gouvernement provisoire de la France est révolutionnaire jusqu’ à la paix”).

Esta medida suspensiva terminaría instituyendo, en contra de lo anunciado “una auténtica dictadura de transición”, realidad dictatorial que ha permitido a intérpretes cualificados de esta etapa de la Historia, como lo es André Jardin que sería este régimen y no la Constitución del año I el que puso fin a la experiencia liberal que venía ensayándose desde 1789.

En la serie de motines populares que se desataron a lo largo del año 1794, una de las consignas más reiteradas es la exigencia de “pan y Constitución de 1793”. El propio movimiento de los iguales, la conjura de los iguales en plena reacción termidoriana, encarnada en el instigador francés del igualitarismo absoluto, Babeuf Gracchus (François Noël, conocido inicialmente como Camille y posteriormente como Babeuf, 1760-1797, quien desarrolló los principios radicales de la Revolución francesa con la exigencia de la igualdad social: “Puesto que todos tenemos las mismas necesidades y las mismas capacidades, tengamos entonces, en lo sucesivo, la misma educación y la misma

dieta”²⁹⁶) y la conspiración Babuvista se declararon fervientes partidario de lo que suponía y simbolizaba la Constitución de 1793, hasta tal punto fue así, que el lema unitario de Babeuf y sus correligionarios²⁹⁷ fue la consigna del retorno a la Constitución montañesa. Se resaltaba en ella lo que implicaba de práctica de una modalidad de democracia directa, de puesta en marcha de una política social inédita, de empeño en la consecución de una igualdad real, de retorno de las leyes a las asambleas primarias, de exaltación de la voluntad del pueblo, -una e indivisible-, y de la reconocimiento a la política de una capacidad desorbitante en orden a la transformación radical de la sociedad. En todo caso se insistía en su carácter radicalmente igualitario.²⁹⁸

Los republicanos y socialistas de la monarquía de julio también se mostrarían partidarios de la Constitución montañesa. Esta circunstancia se encuentra documentada en la “Histoire des montagnards” del historiador que rehabilita a los personajes de 1793, Esquiros. Todos estos personajes y todas estas corrientes, favorables a la constitución de 1793, resaltan en la misma su carácter igualitario en una clave de lectura próxima a Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), al tiempo que aprecian como una de las consecuencias más deseables de

²⁹⁶ G. . Babeuf, “*Manifesto of the Equals*”, traducción inglesa de S. Lukes, The God Society, Ed. A. Arblast y S. Lukes, Meuten, London, 1971, pág. 79.

²⁹⁷ Philippe Bunarotti, “*Conspiration pour l’égalité, dite de Babeuf, suivi du procès auquel elle donna lieu et du pièces justificatives*”, Bruxelles, 1828, en el tomo II: “*Manifeste des égaux*”, Silvan Maréchal, págs. 130 y ss; Babeuf, “*Textes choisis*”, introducción y notas de Claude Mazaurice, Editions Sociales, Paris, 1965; Robert Legrand, “*Babeuf et ses compagnons de route*”, Clavreuil, Paris, 1981.

²⁹⁸ Babeuf, “*Textes choisis*”, Introducción y notas a cargo de Claude Mazaurice, Editions Sociales, Paris, 1965; Richard M. Andrews, “*Réflexions sur la Conjuration des Egaux*”, en “*Annales E.S.C.*”, Paris, enero-febrero 1974; Robert Legrand, “*Babeuf et ses compagnones de route*”, Clavruil, Paris, 1981.

este igualitarismo, el refuerzo de la soberanía del pueblo. No se olvide a este respecto que solo en el año 1794 vio la luz de la edición un texto de Gabriel Bonnat de Mably, con el título “Des droits et devoirs des citoyens” que había sido redactado en 1758.

Con todas estas Declaraciones de derechos, tomó fuerza y se asentó la idea del predominio de la ley, que arranca de la Nación, en donde reside la soberanía, así como la inconfundible fe de la existencia de una serie de derechos que estarían vinculados de manera esencial a la humanidad de las personas, y no a determinadas características, circunstancias o condiciones más o menos contingentes o azarosas.

Para gran parte de la historiografía del liberalismo, la Declaración de 1789, sin tener que utilizar expresamente para ello la palabra, de hecho consagró los principios fundamentales del liberalismo. Merece la pena recordar al respecto que un liberal tan reconocido en nuestro tiempo como F. A. Hayek ha entendido que la Declaración de 1789 constituye la expresión más concisa y más influyente de los principios liberales.²⁹⁹

En todo caso, bien cierto es que la igualdad se invocaría en aquellas declaraciones en las que se hace tal invocación en parte con la finalidad de garantizar el reconocimiento de la burguesía (tercer estado), como clase política y social emergente, que había alcanzado

²⁹⁹ F. A. Hayek, *“Nuevos estudios en filosofía, política, economía e historia de las ideas”*, traducción castellana de Maria Isabel Alves, revisión técnica a cargo de Denise Rivero del original “New studies in philosophy, politics, economics and the history of ideas” (Routledge & Kegan Ltd., London-Heiley, 1978), Eudeba, Buenos Aires, 1981, pág. 119.

un estatus sociopolítico privilegiado, pasando a ser la auténtica clase dominante del momento. Tampoco faltó en los redactores de la Declaración de derechos de 1789 el propósito de aniquilar de una vez por todas la sociedad estamental del Antiguo Régimen³⁰⁰ a la manera de fortificaciones construidas contra su retorno³⁰¹ con la condenación concreta de algunos de los más graves males del “Ancien Regime”. Se confirma así una observación sarcástica de la publicación periódica “Le Courier”, de Provence, cuando en plenos debates sobre el contenido, concluye: “Las declaraciones de derechos no serían difíciles si al declarar lo que debe ser no se hiciera un manifiesto contra lo que es”.

De aquí que se fueran consagrando las igualdades en diferentes áreas, como la fiscal, de tal manera que los gravámenes pasaron a ser repartidos de un modo más equitativo. En el artículo 13 de la Constitución de 1789 se proclama el final de los privilegios fiscales: “La contribución común debe distribuirse por igual entre todos los ciudadanos que tengan capacidad económica”

Por lo que respecta al el área de los derechos civiles, se abrieron las oportunidades de trabajo y de acceso a cargos y empleos que hasta entonces estaban reservados a la nobleza; se eliminaron los privilegios y las prerrogativas existentes en el pasado; en el ámbito económico-laboral, se procedió a eliminar la legislación del Antiguo

³⁰⁰ André Jardin, “*Historia del liberalismo político...*” op cit, ed cit, trad cast cit, págs. 7-9 (“Introducción”)

³⁰¹ Dennis Huisman, voz “*Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Declaration des Droits de l’Homme et du Citoyen, 26 de agosto de 1789*” en Id, “Diccionario de las mil obras claves del pensamiento”, traducción castellana de Carmen García Trevijano, Ed. Tecnos, Madrid, 1997, págs. 151-157.

Régimen que protegía y atribuía determinados privilegios a los gremios y a las asociaciones patronales monopolistas.

Para Immanuel Kant (1724-1804, en cuya obra abundan alusiones, algunas elogiosas a la Revolución francesa), el Estado civil como Estado jurídico encuentra su fundamentación en tres principios “a priori” que explicitan el “Estado de ciudadanía”: 1. La libertad de todos los miembros de la sociedad como seres humanos. 2. La igualdad de cualquier miembro de la sociedad respecto a todos los demás en su condición de súbdito y 3. La independencia de todo miembro de la comunidad política como ciudadano.

Kant, en su escrito “Sobre el dicho popular, en teoría eso puede ser correcto pero no vale para la práctica”, consideraba a la igualdad como una consecuencia inescindible del propio derecho fundamental de todas las personas a la libertad y a la ciudadanía –“Esta igualdad general de las personas en un Estado, como súbditos del mismo, coexiste sin embargo, con la mayor desigualdad”.

Con ello, Kant, cuya filosofía política ofrece una tentativa de poner en relación la ilustración reformista y la revolución, proclama a la libertad, a la igualdad y a la independencia como los tres supuestos apriorísticos del Estado Moderno; al tiempo que, en conexión directa con esta proclamación, favorece una tajante separación entre la sociedad civil y el Estado. Tres de los conceptos constituyente propugna en 1978 como valores superiores del ordenamiento jurídico español (libertad, justicia e igualdad), son conceptos inequívocamente abstractos y formales; conceptos a los que en el curso de la historia se les ha venido atribuyendo contenidos de lo

más diversos. Solo el cuatro de los valores invocados como valores superiores del ordenamiento jurídico español, esto es el pluralismo político, no presenta, al menos en principio, esa naturaleza o esa condición puramente formal.³⁰²

La igualdad de derechos civiles –que en un primer momento estuvo limitada a los propietarios con capacidad tributaria salvo en el efímero período que transcurre entre los años 1793-1794-, habría de ser sin duda una de las ideas-fuerza que impulsaron las Revoluciones burguesas del último tercio del siglo XVIII.

La Ilustración acuñó un concepto de igualdad pretendidamente emancipatorio, pero que en gran parte terminaría resultando fallido. Una vez que la burguesía accedió a auténticas posiciones de poder político, económico y social, se incrementaría la relación de las libertades individuales reconocidas normativamente, lo que supuso tanto como reforzar la efectividad de las Derechos Humanos contenidos en la Declaración. Aún así no puede negarse que la desigualdad de ventajas de las mujeres “supuso tanto como perpetuar a su costa una nueva aristocracia: la aristocracia masculina”³⁰³. La inmensa mayoría de los intelectuales de la época refrendaban la exclusión de las mujeres del universo de la ciudadanía. Una de las

³⁰² Pedro de Vega García, *“Dificultades y problemas para la construcción de un constitucionalismo de la igualdad (El caso de la eficacia formal de los derechos fundamentales)”*, en la obra colectiva *“Estudios de Derecho Constitucional y de Ciencia Política”*, homenaje al Profesor Rodrigo Fernández-Carvajal, Universidad de Murcia, Murcia, 1997, volumen 1º, págs. 729-745, cita pág. 731; Francisco Rubio Llorente, *“Principios y valores constitucionales”*, en *Estudios de Derecho Constitucional y Ciencia Política*, Ob. Cit. Ed. Cit, vol. Cit, pág. 645-661

³⁰³

excepciones a esa regla está constituida por el filósofo y político francés Marie Jean-Antoine Nicolas de Caritat, Marqués de Condorcet (1743-1794), quien realizó un duro alegato frente a la inhabilitación, con argumentos naturalistas, de las mujeres, y contra el determinismo biológico: “el hábito puede llegar a familiarizar a los hombres con la violación de sus derechos naturales... Por ejemplo, ¿no han violado todos ellos el principio de la igualdad de derechos al privar, con tanta irreflexión, a la mitad del género humano del derecho a concurrir a la formación de las leyes, es decir, excluyendo a las mujeres del derecho de ciudadanía? ¿Puede existir una prueba más evidente del poder que crea el hábito incluso cerca de los hombres eruditos, que el deber invocar el principio de la igualdad de derechos... y olvidarlo con respecto a doce millones de mujeres?”.

Un tratado de M. de la Poiseux de título inequívocamente comprometido con la causa de la extensión de los derechos a las mujeres, “*Le femme n’est pas inferieure a l’homme*” (1750), plantea con cierta radicalidad la cuestión de la igualdad, insistiendo en que las mujeres, por naturaleza, poseen las mismas capacidades que los hombres. La colaboración de Condorcet en el volumen V del “*Journal de la Société*” publicado el 5 de julio de 1789 con el título “*Sur l’admission des femmes au droit de cite*” se expresa también muy favorablemente a no negar a las mujeres los derechos de ciudadanía, llegando a sostener que esta negativa no es tan solo contraria a la igualdad, se trata ciertamente de una grave violación de la igualdad, pero es también la causa de la corrupción de la propia sociedad: “Hasta ahora, todos los pueblos conocidos han practicado costumbres feroces y corrompidas: en todos los pueblos ha existido, hasta este momento, la desigualdad legal entre hombres y mujeres y no sería

difícil demostrar que entre esos dos fenómenos igualmente generales, el segundo es una de las principales causas del primero; en efecto, la desigualdad introduce necesariamente la corrupción y es su fuente más común si no la única.”

Al poco tiempo de iniciarse los hechos revolucionarios se constituyeron movimientos feministas que invocaban básicamente el derecho a la igualdad. Uno de los textos anónimos que con mayor frecuencia se citan es el folleto “Requete des dames a l’ Assemblee Nationale”, distribuido en el otoño de 1789 en el que se hace un alegato emotivo acerca de la igualdad de derechos: “¡Ah Señores... soportáis día tras día que trece millones de esclavas lleven vergonzosamente los grilletes de trece millones de déspotas! ... Habéis reconocido la justa igualdad de derechos... ¡Pero priváis injustamente de ella a la dulce mitad y la más interesante de entre vosotros!”. Todos estos testimonios confirman la conclusión de Ana de Miguel en la que se sostiene que “las mujeres de la Revolución francesa observaron con estupor cómo el nuevo Estado revolucionario no encontraba contradicción alguna en pregonar a los cuatro vientos la igualdad universal y dejar sin derechos civiles y políticos a las mujeres”³⁰⁴.

La victoria de la revolución no se tradujo en el reconocimiento de las pretensiones de las mujeres francesas y la universalización de las propuestas igualitarias afectaría tan sólo a los varones. Un texto del año 1790, “Motion de la pauvre Javott” reprocha a los hombres de la Asamblea Nacional Constituyente en un tono absolutamente directo:

³⁰⁴ Ana de Miguel (editora), *“Teoría feminista: de la ilustración a la globalización”*, Minerva ediciones, Madrid, 2002, pág. 223; Celia Amorós, *“Historia de la teoría feminista”*, Instituto de investigaciones feministas de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1994

“Que la Revolución no ha hecho nada por las pobres mujeres; que la desigualdad de ventajas perpetúa a su costa la aristocracia masculina”. Es más, un año después, la Constitución de 1791 prohibió expresamente la participación de las mujeres en la vida política anunciando el ámbito de lo que el nuevo orden estaba dispuesto a transformar. Al parecer se consideraba que las relaciones de género existentes, con la subordinación de las mujeres, eran principios rectores de la naturaleza y por lo tanto no susceptibles de modificación alguna.³⁰⁵ En el año 1791, y como réplica y propuesta alternativa a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, Olympe de Geouges, elaboró y difundió un texto que tenía por título “Declaración de los derechos de la mujer y de la ciudadana”. La argumentación de esta publicista era especialmente ácida y denunciadora del orden político y moral establecido: “La mujer tiene el derecho de ser llevada al cadalso, y, del mismo modo, el derecho de subir a la tribuna siempre que sus manifestaciones no alteren el orden público establecido por la ley” (Artículo X de la Declaración de los derechos de la mujer y de la ciudadana). El propio código civil de los franceses de 1804, (que con el tiempo se conocería como Código Napoleón) reforzó legalmente la subordinación civil de las mujeres. El propio Napoleón sugirió hasta que punto resultaba conveniente que se recordase en el momento de contraer matrimonio la posición apropiada de la mujer, no solo el derecho civil sino en el derecho público y hasta en el “génesis”: “En un siglo en el que las

³⁰⁵ Laura Nuño Gómez, “*El origen de las políticas de género. La evolución legislativa y las políticas de igualdad en el Estado español*”, en el volumen colectivo “*Estudios interdisciplinarios sobre igualdad*”, dirigido por Enrique Álvarez Conde, Ángela Figuerelo Burrieza, Laura Nuño Gómez y coordinada por Maria Dolores Cancio Álvarez, coeditada por Iustel Portal Derecho SA – Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos, 2009, págs. 277-316, la cita en página 281.

mujeres olvidan el sentimiento de su inferioridad, es conveniente que se les recuerde con franqueza que deben al hombre que se convertirá en el árbitro de su destino”³⁰⁶.

Sobre estas bases puede ofrecerse un panorama general, al tiempo que en extremo somero, del principio de igualdad, tal y como se ha proyectado en distintas experiencias jurídicas, lo que bien puede cumplir la tarea de introducirnos en la problemática constitucional de la igualdad. No obstante, por muy someros que sean los análisis de esta cuestión, es legítimo concluir la constatación de una circunstancia innegable en el Derecho de los Derechos Humanos, “un Derecho en devenir” (D. Schinder dixit): El valor guía que prevalece en la segunda generación de Derechos Humanos es sin duda el valor igualdad; de la misma forma que la libertad constituye por su parte el valor guía y la idea-fuerza que habría informado a los derechos de la primera generación de Derechos Humanos y al igual que la solidaridad es indisputadamente el valor guía que protagoniza e informa los derechos fundamentales de tercera generación.

Los historiadores han discutido mucho sobre la cuestión de la excepcionalidad de los Estados Unidos, es decir, sobre la idea de que este país se encuentra de alguna manera sometido a leyes y tendencias distintas de las que presiden en los países avanzados³⁰⁷.

³⁰⁶ A. Myllares, “*El sufragismo*”, en el volumen colectivo “*Teoría feminista: de la Ilustración a la Globalización*”, editado por Celia Amorós y Ana de Miguel, Editorial Minerva, Madrid, 2007, págs. 145-164;

³⁰⁷ Ronald H. Baiton, “*La guerra revolucionaria*”, en Id, “*Actitudes cristianas ante la guerra y la paz. Examen histórico y una valoración crítica*”, traducción castellana de Rafael Muñoz Rojas del original “*Christian Attitudes toward War and Peace*” (Abeingdon Press, New York) Editorial Tecnos, Madrid, 1969, páginas 169-170; John Philip Jenkins, “*Breve historia de los Estados Unidos*”, traducción castellano

En los Estados Unidos, el ideal de la igualdad encuentra acogida en la Revolución americana que desemboca en una guerra de independencia a gran escala y en la separación de las colonias de la metrópoli británica³⁰⁸. Ya en la Declaración de Derechos de Virginia de 1776, se sostenía –en lo que constituye sin duda la asunción casi literal de las tesis mantenidas por John Locke (1632-1704) en su “Second on civil goverment” (1690) que, “todos los hombres son, por naturaleza, igualmente libres e independientes”³⁰⁹. La Revolución americana ha sido reiteradamente calificada como la última de las revoluciones liberales inglesas, esto es, la continuación lógica de la “Glorious Revolution” de 1688³¹⁰, al decir del eclesiástico unitario Richard Price así como el punto de partida de la primera democracia plenamente moderna.³¹¹

En el monumento jurídico y político que constituye la Declaración de Independencia de 4 de julio de 1776 de las trece

de Guillermo Villaverde López de Ayala, “A History of United States”, colección “Área de conocimiento humanidades”, Alianza Editorial, Madrid, segunda edición, 2005, pág. 11.

³⁰⁸ Bernard Bailyn, “*The ideological origins of American Revolution*”, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1967; Gordon S. Wood, “*The creation of the American Republic 1776-1787*”, Oxford University Press, New York, 1968; Morton White, “*Philosophy. The federalist and the Constitution*”, Oxford University Press, New York, 1981.

³⁰⁹ John Locke, “*Segundo tratado sobre el gobierno civil*”, traducción castellana de C. Mellizo, Alianza Editorial, Madrid, 1994; Id, “*Traité du gouvernement civil*”, traducción al francés, “Presentation” a cargo de Simone Goyard Fabre, coll. “G. F.”, Ed. Flammarion, Paris, 1984.

³¹⁰ H. T. Dickinson, “*Libertad y propiedad. Ideología política británica del siglo XVIII*”, traducción castellana de Matilde Sanchez del original en inglés “Liberty and propriety. Political ideology in eighteenth-century Britain” Weidenfeld and Nicolson, London, 1977, colección “Temas”, Eudeba, Buenos Aires, 1981, Boston, págs. 19-24 y 66-74.

³¹¹ Hannah Arendt, “*Sobre la Revolución*”, Traducción castellana, Alianza Editorial, Madrid, 1988

colonias de la costa oeste de Norteamérica, redactada básicamente por Thomas Jefferson (1743-1826) en nombre del Primer Congreso —el texto clásico y tal vez más antiguo sobre la verdad en la historia del Estado constitucional³¹²- y en la que se da una articulación clásica entre la Ley Natural y el derecho de revolución, se consignan literalmente, y no sin cierta sentenciosidad-solemnidad una mezcla de consideraciones factuales, metaéticas y epistemológicas³¹³ sobre la base de la concepción ilustrada de la naturaleza humana y del contrato social: “Sostenemos como evidentes en sí mismas estas verdades: Que todos los hombres son creados iguales. Que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables. Que entre estos está la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad... Que para garantizar esos derechos se han instituido gobiernos entre los hombres... Que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados; Que cuando piensen que una forma de gobierno sea destructora de estos principios tiene derecho a reformarla o a abolirla y a instituir un nuevo Gobierno”³¹⁴.

Doctrina que se incorpora, “in toto” a la Constitución sancionada por la Convención de Filadelfia diez años después de la

³¹² Peter Häberle, “*Verdad y Estado Constitucional*”, traducción a castellano de Guillermo Jose Mañón Garibay, serie “Ensayos jurídicos”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, pág. 19. Al texto se incorpora una “Nota explicativa” de Diego Valadés (páginas XI-XII).

³¹³ Felix E. Oppenheim, “*Filosofía de la ética política*” en Id, “*Ética y filosofía política*” op cit, ed cit, trad cast cit, págs. 28-32

³¹⁴ Paul Ricoeur, “*La lectura del tiempo pasado: memoria y olvido*”, Arrecife-Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1988; Richard Rorty, “¿Quiénes somos? Universalismo moral y selección económica” en “*Revista de Occidente*”, Fundación Ortega y Gasset, Madrid, nueva época, número 210, noviembre 1998, página 101; G. S. Wood, “*The creation of the American Republic*”, Ed. Nort, New York, 1972.

Declaración de Independencia (el 17 de septiembre de 1787) a través de la Decimocuarta enmienda constitucional propuesta el 13 de junio de 1866 y ratificada el 9 de julio de 1868 tras la “Civil Rights Act” de 1866 y la Guerra de Secesión (1861-1865) –”Ningún Estado privará a persona alguna de la vida, de la libertad o de la propiedad sin el debido procedimiento legal”-. Esta garantía había sido ya reconocida por la Quinta enmienda pero puesto que en esta última no se hacía referencia alguna a los Estados particulares, de hecho sus efectos tan solo se hicieron extensivos a los actos del gobierno federal.³¹⁵

La Enmienda decimocuarta incluye las cláusulas sobre el debido procedimiento³¹⁶ y sobre la igual protección (“equal protection”) al declarar a todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos, ciudadanos en todos los sentidos y con todos los derechos de los que no se les podía privar sin un procedimiento judicial apropiado y a los que se les atribuía una igual protección de la ley.

Según la Decimoquinta enmienda, propuesta en 1869, los Estados no podían limitar el ejercicio del derecho de voto por razones de raza, color o condición anterior de servidumbre.³¹⁷

³¹⁵ Rodolfo Bledel, *“Introducción al Estudio del Derecho Público Anglosajón”*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1947, la cita en páginas 65-66.

³¹⁶ Brown, *“Due process of Law. Police power and Supreme Court”* en *“Harvard Law Review”*, 42, 1928-1929, págs. 866 y ss.; Frankfurter, *“Mr Justice Holmes and the Constitution en Harvard Law Review”* 1927-1928, págs. 12 y ss.

³¹⁷ Cooley, *“The general principles of constitutional law in the U.S. of America”* 1931, capítulo I; Corwin, *“The fundamental elements of constitutional law in The United States of America”* en *“Proceedings of the Eight American Scientific Congress”*, 1943, volumen X, págs. 351 y ss; Id, *“The supreme court and the fourteenth amendment”* en *Michigan Law Review*, 1908-1909, número 7, págs. 643 y ss.; *“Story, comentarios on the History of the Constitution of the United States”*, 1858, libro III; Westel W. Willoughby, *“Principios de Derecho*

Las primeras sentencias de la Corte Suprema norteamericana en la que se tuvo ocasión de aplicar estas disposiciones de reforma, lo hicieron con un alcance extremadamente restringido. Así, en el año 1873, con ocasión de los *Slaughters House Cases*, la corte sostuvo que las enmiendas XIII, XIV y XV, sancionadas tras la Guerra civil de Secesión habrían tenido por objeto garantizar exclusivamente los derechos de los negros, se argumentaba que en beneficio de estos, mediante la enmienda XIII se había declarado abolida la esclavitud, que la enmienda XIV les había concedido el derecho de la ciudadanía y la garantía de los derechos a la vida, la libertad y la propiedad y que la enmienda XV les había concedido el derecho de sufragio del que no habían gozado con anterioridad. No obstante, bien pronto, se impuso otra línea jurisprudencial, aplicándose las tres enmiendas de manera integral, con lo que se acogía el punto de vista que había sostenido en su voto disidente el juez Fiel con ocasión de la resolución de los *Slaughters House Cases*, en entendimiento de que la enmienda XIV explícita de manera inequívoca la protección de los derechos de todos los ciudadanos de la Unión frente a las acciones de todos los gobiernos de los Estados.³¹⁸

Todos los analistas convienen en afirmar que en la Constitución federal, la Constitución escrita de más larga duración existente en el

constitucional de los Estados Unidos de América", Editorial Depalama, Buenos Aires, 1947; Id., *"The Making of Constitution"*, 1937; Id., *"The New Liberty under the fourteenth amendment"*, en "Harvard Law Review", número 39, 1925-1926 págs. 431 y ss.

³¹⁸ Rodolfo Bleder, *"Introducción al estudio del Derecho público anglosajón"*, op cit, ed cit, pág. 118, nota 243; Cusham, *"The social and economic interpretation of the fourteenth enmendement"* en Michigan Law Review, número 20, 1922, págs. 737 y ss.; Id., *"Select essays on the Constitutional Law"*, 1938, págs. 60 y ss.

mundo,³¹⁹ se asumieron una serie de principios que por aquel entonces resultaban claramente innovadores³²⁰ y que potenciaban la idea de los Estados Unidos que encontró acogida entusiasta en el continente europeo.

Los norteamericanos de hoy continúan debatiendo muy activamente acerca de la decimocuarta enmienda y en particular sobre sus cláusulas de igualdad y de “due process”. Owen Fiss, Sterling Professor desde 1992 de la Escuela de Derecho de la Universidad de Yale publicó el año 1999 un tan breve como polémico artículo en la “Boston Review”, con un título lleno de resonancias, “El inmigrante como paria”. La difusión de este texto generó un amplísimo e interesante debate interdisciplinario y transversal acerca de los derechos de los extranjeros en Estados Unidos. Fiss sostenía que la privación de derechos a los inmigrantes contradice la decimocuarta enmienda.

La cláusula de igual protección al parecer fue diseñada con el propósito de obligar a los Estados a suministrar la debida protección de los derechos a las personas, estando especialmente orientada a la protección de los derechos a la vida, la libertad y la propiedad, con vistas a garantizar los mismos a todos los seres humanos. En puridad dicha cláusula no creó nuevos derechos sino que se limitó a reforzar

³¹⁹ David A. Richards, “*La intención de los constituyentes y la interpretación constitucional*”, en “Revista del Centro de Estudios Constitucionales”, (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid), número 1, septiembre-diciembre de 1988, págs. 141-172.; John Phillip Red, “*Constitutional History of American Revolution: The Authority of Rights*”, University of Wisconsin Press, Madison, 1987.

³²⁰ J. G. Ridall, “*Y si alguien... Derechos*” en Id., “*Teoría del Derecho*”, traducción castellana revisada por Ángela Ackerman del original en inglés, Londres, 1991, Ed. Gedisa, págs. 119-136, la cita en página 127-128.

las garantías que contemplaba el “Bill of Rights” de 1791. Con esta cláusula se introduce no sólo una nueva concepción de la igualdad, sino que configura una base jurídica sólida en orden al control jurisdiccional de las medidas legislativas concernientes al principio de igualdad.³²¹

Con cierta reiteración se ha reconocido que el derecho a la igualdad en el desarrollo ulterior a las revoluciones burguesas el siglo XVIII, ha terminado constituyendo uno de los problemas más difíciles en la interpretación constitucional. Así lo creyó el profesor del “Queen’s College” de la Universidad de Oxford Geoffrey Marshall en su artículo “Declaraciones de derechos: problemas básicos en su elaboración y aplicación”. En todo caso, el propio profesor Marshall reconoce que la inclusión del derecho a la igualdad junto con las libertades civiles básicas se ha considerado algo esencial en la mayoría de declaraciones de derechos contemporáneas.³²²

La igualdad de consideración por las vidas de todas las personas que residen en el interior de las fronteras nacionales, pasó de esta manera a considerarse como el primer principio de la dignidad humana.

³²¹ Ángela Aparisi, *“La revolución norteamericana. Aproximación a sus orígenes ideológicos”*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995; Hannah Arendt, *“Sobre la revolución”*, traducción castellana, Alianza Editorial, Madrid, 1988; B. Bailys, *“The ideological origins of the American revolution”*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1966.

³²² Geoffrey Marshall, *“Declaraciones de derechos: problemas básicos en su elaboración y aplicación I”*, traducido al castellano por Ana Recarte, Vicente Arche en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, número 1, septiembre-diciembre, 1988, págs. 337-362.

A diferencia de la cláusula “Privileges and Immunities”, del artículo 4.2 de la Constitución norteamericana, que impone un mandato de equiparación de todos los ciudadanos de cualesquiera de los Estados, la “equal protection clause”, cláusula sustantiva, supone una generalización más amplia del principio de igualdad, al establecer la prohibición de cualquier tipo de privilegios o de preferencias injustificadas.³²³

Es fama que el “ethos” cultural de la sociedad norteamericana, que condiciona fuertemente todas sus concepciones y prácticas acerca de y la mayor parte de sus hábitos con relación a las jerarquías sociales y a la igualdad de oportunidades, hace que la igualdad tenga la condición de valor fuertemente institucionalizado. Ya en “La democracia en América”, Alexis de Tocqueville, destacó el papel de la tendencia igualitarista en la sociedad norteamericana, tendencia que le proporcionaba una sensación dinámica debida si bien en el sentido de “perfeccionamiento en constante fuga”.

A pesar de todo, es preciso reconocer que la supremacía blanca se ha mantenido durante mucho tiempo y que tan solo a partir del establecimiento en el año 1986 (en plena “era Reagan”), del “día Martin Luther King” como día festivo, se produce una eclosión simbólica generalizada de los derechos civiles en favor de la igualdad y de la integración de las gentes de color.

³²³ Lerand Hand, *“The Bills of Rights”*, Athenum, New York, 1968; Alfred H. Kelly, Winfred A. Harrison y Hernand Bels, *“The american constitution: its origins and development”*, W Norton and Co., New York, 1983; Michael J. Perry, *“The Constitution the course and Human Rights”*, Yale University Press, New Haven, 1962.

La idea de que la igual consideración, en el sentido de reconocimiento de igual valor, se encuentra incorporada al concepto de justicia, tiene antecedentes muy remotos que explican bastantes de sus atractivo: “En tanto principio, esta idea parece presuponer una serie de aplicaciones sustantivas ya que descarta la posibilidad de una negación total de una persona o de un grupo de personas: a todas las personas se les debe, por el contrario, otorgar un peso igual dado que todos tienen igual valor. En realidad estas consideraciones carecen de relevancia a menos que se especifique que tipo de factores se deben tener en cuenta para conferir igual valor, sea quien sea la persona a quien se aplique”. Esta cuestión divide y confronta a los que se han ocupado del tema. De ordinario se suele incluir en el discurso y la argumentación acerca del igual valor, una idea sustantiva sobre los factores que han de tomarse en cuenta a la hora de determinar el sentido que tiene la idea de igual valor. Mientras que para los que se sitúan en una perspectiva y en una posición utilitarista la noción de igual valor consiste en la capacidad de experimentar placer o dolor; mientras que para los racionalistas como Immanuel Kant, el valor radica en la capacidad para pensar, elegir y asumir la responsabilidad de las propias acciones. De esta manera el principio de igual valor ha pasado a ser el principio según el cual la gente debería gozar de igual consideración como persona, tal como se las define en cada caso.³²⁴

3.1.10. La igualdad en el siglo XX

Con respecto al tratamiento jurídico-político de la idea de igualdad en el continente europeo, habría que recordar que en

³²⁴ Tom Campbell, “*Igualdad y mérito*” en Id, “La justicia. Las principales ...” Op cit, ed cit, trad cast cit, págs. 37-38.

Alemania, en la azarosa primera posguerra del siglo XX, tras la tragedia bélica de la llamada Gran Guerra y la desaparición del Imperio guillermiano³²⁵, se produjo un fértil desarrollo teórico, doctrinal, normativo, dogmático y jurisprudencial de la idea de igualdad. Desarrollo producido e incentivado por las condiciones y exigencias de la vida social y económica de su tiempo³²⁶ y por el impacto de lo social, exponente de la coyuntura histórica en que se vivía.³²⁷

La idea y el valor jurídico de la igualdad proyecta su más característica impronta en la Constitución comunitarista de la República de Weimar³²⁸ de 11 de agosto de 1919 –también llamada Constitución del Deutsche Reich, la primera constitución de un Estado que incorpora una referencia expresa a la dignidad humana³²⁹–.

³²⁵ Felice Battaglia, *“Los derechos fundamentales del hombre, del ciudadano y del trabajador: esencia, evolución, perspectivas futuras”*, Capítulo VI del volumen de quien fuera rector de la Universidad de Bolonia, *“Estudios de teoría del Estado”*, traducción castellana de Pedro de Vega y García del capítulo VI del original en italiano (*“Nuovi scritti di teoria dello Stato”*, ed. Giuffrè, Milano), Studia Albornotiana, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1966, págs. 157-174, la cita en pág. 177.

³²⁶ José Castán Tobeñas, *“La socialización del Derecho”*, en la *“Revista General de Legislación y Jurisprudencia”* (Instituto Editorial Reus, Madrid), tomo CXVII, 1915, págs. 279 y ss.; Id, *“La socialización del Derecho y su actual problemática”*, discurso leído 11 de diciembre de 1965 en la sesión inaugural del curso 1965-1966 de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 1965; Luis Legaz y Lacambra, *“Socialización”*, discurso de recepción como académico en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1964, página 89.

³²⁷ Lino Rodríguez-Arias Bustamante, *“Orientaciones modernas del Derecho”* en *“Revista General de Legislación y Jurisprudencia”*, Instituto Editorial Reus, Madrid, octubre 1964, página 426.

³²⁸ Paolo Grossi, *“Europa y el Derecho”*, traducción castellana de Luigi Giuliani, del original *“L’Europa del Diritto”* (Gius Laterza & figli, Roma-Vari, 2007), colección *“La construcción de Europa”*, Ed. Crítica, Barcelona, 2008, págs. 196-200.

³²⁹ Igor v. Münch, (n. 1932), *“La dignidad del hombre en el derecho constitucional alemán”* en *“Foro”* (Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de

No puede desconocerse que la Constitución mexicana de 1917 se había anticipado en materia de derechos sociales. Dicha Constitución, a veces identificada como la Constitución de Queretano, al decir de Karl Loewestein, “con un salto se ahorró todo el camino para realizarlas: todas las riquezas naturales fueron nacionalizadas, el Estado asumió completamente, por lo menos en el papel, la responsabilidad social para garantizar una digna existencia a cada uno de sus ciudadanos ...”³³⁰

La Republica de Weimar fue una democracia en parte improvisada (“*improvisierten demokratien*”), al menos así lo valoró Theodor Eschenburg, o un parlamentarismo improvisado –si nos atenemos a la calificación que le mereció al profesor de la Universidad de Berlín, Hugo Preuss³³¹–, se trata de cubrir el vacío de poder mediante una salida táctica o solución de emergencia que habían originado la derrota militar en la I Guerra Mundial y las sucesivas revoluciones y algaradas que se produjeron en los dos últimos meses del año 1918³³². Constitución que en parte fue producto de un compromiso que se cerró entre las distintas facciones en disputa dentro de la Asamblea Constituyente³³³ si bien concluyó por

Madrid), nueva época, número 9, 2009, págs. 107-123, la cita en pág. 108, traducción castellana de Alberto Oehling de los Reyes.

³³⁰ Karl Loewestein, “*Los derechos sociales, económicos y culturales*” en Id., “*Teoría de la Constitución*”, op. cit., ed. Cit., trad. Cast. C. I. E. 301-402, la cita en página 401.

³³¹ Hugo Preuss, “*Die Improvisierung des Parlamentarismus*”, en “*Nordeutsch Allgemeinen Zeitung*”, 26 de octubre de 1918, recogido en el volumen de este profesor de Berlín, *Recht, Staat und Freiheit*, Tübingen, 1919, pág. 361.

³³² Theodor Eschenburg, “*Die improvisierte Demokratie*”, 1963; Id., “*Die Republik von Weimar*”, 1984.

³³³ Friederich Naumann, “*Verhandlung der verfassunggebenden Deutsche nationalversammlung*”, en “*Aktenstück*”, núm 391, Berlin, 1920, págs. 179-180.

imponerse la idea básica del primado de los intereses colectivos sobre los intereses de los individuos, la idea de la libertad social y el derecho al trabajo que el constitucionalismo liberal no había tomado en consideración³³⁴.

Esta acogida normativa de la idea de igualdad, incorporada a la segunda parte de la Constitución, en la que se regulan los derechos de los alemanes, encuentra reflejo además en las distintas constituciones de los diferentes Länder. Tanto la Constitución de Weimar, cuyo inspirador fue el profesor de Berlín Hugo Preuss (1860-1925, discípulo distinguido de Otto von Gierke)³³⁵, como las constituciones de los distintos Estados Federales contribuyeron de manera esencial a popularizar y extender los derechos fundamentales de contenido social y económico³³⁶, como corresponde a un Estado pluriclasista que prestaba más atención a las desigualdades existentes en su facticidad que a la igualdad formal tomada en consideración por los revolucionarios de 1789³³⁷.

³³⁴ Ottmar Bühler, *“La Constitución alemana de 11 de agosto de 1919”*, texto completo, comentarios jurídicos y jurisprudenciales, traducción castellana de José Rovira y Armengol de la tercera edición en lengua alemana, Madrid-Buenos Aires, 1931.

³³⁵ Francisco Sosa Wagner, *“Maestros alemanes del Derecho Público”*, Marcial Pons ediciones jurídicas y sociales, Madrid-Barcelona, segunda edición, 2005, pág. 263.

³³⁶ Karl Lowenstein, *“Teoría de la Constitución”*, traducción al Castellano a cargo de Alfredo Gallego Anabitarte del original en inglés (Chicago, 1957), Editorial Ariel Barcelona, 1964, pág. 399.

³³⁷ E. R. Huber, *“Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789”*, vol. VI, “Die Weimarer Reichverfassung”, Stuttgart, 1981 y vol. 7, “Ausbauschutz und Untergang der Weimarer Republik”, Stuttgart, 1984; Constantino Mortati, *“La costituzione de Weimar”*, Firenze, 1946.

El más antiguo postulado de la igualdad primaba o bien se refería en exclusiva a la igualdad ante la ley. No obstante, cada vez se ha ido abriendo paso en la teoría del Derecho de los sistemas constitucionales occidentales la idea de que el concepto de igualdad abarca no solo al poder ejecutivo (la Administración) y al poder judicial (la Jurisdicción) sino también al legislativo como igualdad en la ley. Así lo entendió el tratadista G. Leibholz en un texto pionero del año 1925 que tiene por título “Die Gleichheit von der Gesetz”.³³⁸ Tesis que se vinculaba a la concepción según la cual la dignidad humana se constituye en el absoluto “tertium” valorativo de toda valoración igualitaria, entendiendo que la igualdad supone una prohibición general de la arbitrariedad.

Aún así, hay que reconocer que entre los tratadistas no faltaron voces partidarias del punto de vista contrario. Es más, la doctrina dominante y una gran parte de la jurisprudencia generada al respecto, sostuvieron una postura negativa en cuya virtud la Constitución tomaba en consideración la “Gleichheit von dem Gesetz” –esto es, igualdad ante la ley- y no de “Gleichheit durch das Gesetz” -Igualdad en la ley, esto es, de igualdad en la ley-, distinción que por otra parte se considera canónica dentro de la “Teoría Pura del Derecho” de Hans Kelsen (1881-1973).

Idéntico se produciría en Austria al concluir la Gran Guerra, tras la derrota y el derrumbamiento de los Imperios centrales. Sin embargo en este caso la decisión adoptada al respecto supuso admitir la aplicación del principio de igualdad al contenido de la ley. Este

³³⁸ G. Leibholz, “*Die Gleichheit von der Gesetz*”, Berlin, 1925; Segunda edición, München-Berlin, 1959, pág. 243.

criterio se va a generalizar en la doctrina de la jurisprudencia austríaca tras la recuperación de la independencia política y la restauración del sistema democrático (1950). Así sucedería también en la República Federal Alemana, donde la igualdad concluye por consagrarse como un valor plenamente constitucionalizado³³⁹ y en donde autores como Robert Alexy se han propuesto integrar la igualdad “de iure” y la igualdad de hecho en un principio que estaría contenido en las tres prescripciones del artículo tercero de la Ley Fundamental de República Federal Alemana de 23 de mayo de 1949: “1- Todas las personas son iguales ante la ley; 2- El hombre y la mujer gozan de los mismos derechos. El Estado promoverá la realización efectiva de la igualdad de derechos de las mujeres y los hombres e impulsará la eliminación de las desventajas existentes; 3- Nadie podrá ser perjudicado ni favorecido a causa de su sexo, su ascendencia, su raza, su idioma, su patria y su origen, sus creencias y sus concepciones religiosas o políticas. Nadie podrá ser perjudicado a causa de un impedimento físico”. Téngase en cuenta que el apartado segundo de este artículo tercero sólo se incorporó a la Constitución en 1994, con posterioridad a la publicación de la obra de Alexy.³⁴⁰

El constitucionalismo surgido a partir de la segunda posguerra, aporta novedades frente a la precedente manera de abordar el tratamiento de la cuestión de los derechos como objeto de regulación constitucional. Se habla a este respecto de que a partir del verano de

³³⁹ O. Jounjan, *“Le principe d’ égalité devant la loi en droit allemand”*, Ed. Economica, París, 1992; Id. *“Reflexions sur l’ égalité devant la loi”* en *“Droits”*, p.u.f., París, nº16, 1998, págs. 131 y ss.

³⁴⁰ Niklas Luhmann, *“La teoría de la diferenciación social”*, en *“Revista de Occidente”*, (Fundación José Ortega y Gasset), Madrid, 1987, nueva época, número 74-75, páginas 210-220.

1945 emerge un nuevo constitucionalismo que promueve una democracia emancipadora que, además de garantizar los derechos civiles y políticos tradicionales, incorpora con los derechos sociales y económicos, un proyecto que compromete a todos los poderes en la realización práctica de una sociedad tendencialmente igualitaria. Estas novedades supondrían según más de un analista el tránsito del Estado legislativo de Derecho al Estado constitucional de Derecho y la conversión de los derechos fundamentales en el fundamento funcional de la democracia, lo que hace de estos un límite de derecho impuesto a la mayoría y singularmente al poder legislativo.³⁴¹

La profesora de la Universidad de Bologna, Carla Faralli, en “La filosofía del Derecho contemporáneo. Temas y desafíos”, al hablar de la reciente apertura de la Filosofía del Derecho a la toma en consideración de los valores ético-políticos entiende que una de las manifestaciones más significativas de la citada apertura estaría constituida por la denominada teoría constitucionalista, neoconstitucionalista o principialista del Derecho, cuyos postulados han encontrado acogida ejemplar en las obras de dos juristas alemanes: Robert Alexy y Ralf Dreier a la luz del debate que se estaba desarrollando en la República Federal Alemana sobre el papel que

³⁴¹ V. Abramovich y C. Courtois, “*Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales*”, en el volumen colectivo editado por M. Abreú y C. Courtois, “La aplicación de los tratados de Derechos Humanos por los tribunales locales”, Centro de Estudios Legales y Sociales, Ediciones Del Puerto, Buenos Aires, 1997, págs. 283 y ss; Norberto Bobbio, “*El tiempo de los derechos*”, traducción castellana de Rafael de Asís Roig, Editorial Sistema, Madrid, 1991; Luigi Ferrajoli, “*Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*”, trad. Cast. De Perfecto Andrés Ibañez, Alfonso Ruiz Miguel, Juan Carlos Bayón y Rocio Catarello, Ediciones Trota, Madrid, 1998; Gustavo Zagrebelski, “*El Derecho dúctil. Ley, derechos y justicia*”, trad. Cast. Marina Gascón, editorial Trota, Madrid, 1995.

había desempeñado el Tribunal Constitucional Federal en el ejercicio de sus amplias competencias de jurisdicción constitucional, tras su decisión de 1958 en el célebre caso “Lüth”³⁴².

La Italia de la segunda postguerra será uno de los países más influenciados en la cuestión por la jurisprudencia, la legislación y la doctrina iuspublicista alemana. El artículo 3.1 de la Constitución italiana de 1 de enero de 1948 ha determinado una incorporación progresiva del principio de Igualdad en el contenido de la ley, precisamente a través de la interpretación del texto se ofrece uno de los parámetros utilizados por la “Corte Costituzionale” a fin de determinar la constitucionalidad de las leyes. Corte Constitucional cuyo efectivo funcionamiento solo se produjo a partir del 15 de diciembre de 1955. Se ha proyectado el principio de igualdad de esta manera en el contenido de la ley, interpretando que dicho principio es ha de ser entendido como prohibición genérica de distinciones irrazonables operadas por el legislador. Al respecto debe tomarse en consideración el elenco de circunstancias contempladas en el artículo 3 como una mera presunción de irrazonabilidad de ciertas prohibiciones³⁴³. La Constitución italiana asume un compromiso a favor de una igualdad que no se entiende en un plano exclusivamente formal sin por ello incurrir en un puro igualitarismo tal y como

³⁴² Carla Faralli, *“La filosofía del Derecho contemporánea. Temas y desafío”*, traducción al castellano de Jose Iturmendi Morales, Maria Jose Falcón y Tella y Juan Antonio Martinez Muñoz del original *“La filosofia del Diritto contemporanea y temi le sfide”* (Laterza, Roma-Vari, segunda edición, quinta reimpresión actualizada), coeditada por el Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense e Hispania Libros, Madrid, 2007, págs. 81-143, capítulo I: “La apertura de la filosofía del derecho a los valores ético-políticos”

³⁴³ Miguel Rodríguez- Piñero, y María Fernanda Fernández López, *Igualdad y discriminación*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 28-35.

sostiene el constitucionalista Alessandro Pizzorusso al tomar en consideración otros artículos del mismo texto constitucional (artículos 33.5, 34.3, 36.1, 97.3 y 106).

En el Estado francés, la proyección constitucional del principio de igualdad con el alcance que hoy se le atribuye comúnmente fue bastante más reciente que en otros sistemas jurídicos europeos. No tanto por la asunción común de la tradición francesa (J. J. Roussau, “Contrat social” II, 6) de considerar a la ley como la expresión de la voluntad general (la ley es “cet acte reflexiv du peuple sur lui même”), concepción acogida por el artículo 6 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, como por la omisión de la consagración general del principio en los sucesivos textos constitucionales. Sería el Consejo Constitucional francés quien terminaría estableciendo una serie de instrumentos y de procedimientos que favorezcan y garanticen la igualdad en la aplicación administrativa de la ley.

En el curso de la última década de los sesenta, el “Conseil Constitutionnel” asentó una base más sólida en orden a la aplicación del principio de igualdad, el llamado bloque de constitucionalidad. Expresión, a través de la cual, la doctrina francesa designa el conjunto de normas de referencia con las que el Consejo Constitucional confronta las normas con rango o valor de ley sobre cuya legitimidad ha de pronunciarse. Bloque de constitucionalidad que incluye el Preámbulo de la Constitución de 1946 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de agosto de 1789. En su tarea orientada a reforzar el valor igualdad, el citado Consejo Constitucional francés, ha llegado a sostener que no se trata sólo de afirmar la

igualdad de los ciudadanos ante la ley sino de postular también la igualdad en el seno mismo de la ley, lo que supone que el Parlamento en su actividad normativa, no puede introducir en las leyes cualesquiera criterio de distinción o de discriminación.³⁴⁴

En el modelo francés, el reconocimiento del principio de igualdad encuentra mayores resistencias que en otros países europeos, lo que le atribuye un alcance más limitado. De aquí que se ha podido decir que se trata de un principio relativo dotado de un contenido en cierto modo residual ya que, aunque se presente como un principio extremadamente abierto y con una vocación de alcance general, su eficacia real se ha visto claramente limitada por la puesta en funcionamiento de una serie de técnicas restrictivas en orden a controlar el respeto de la Igualdad por un determinado por parte de los distintos textos legales³⁴⁵.

3.2. El principio constitucional de igualdad en la Constitución española de 1978

El análisis del Principio constitucional de Igualdad en España debe hacerse a partir del texto constitucional actualmente vigente, la

³⁴⁴ Norberto Bobbio, *"Igualdad y libertad"*, traducción castellana de P. Aragón, editorial Folio, Barcelona, 1993; Albert Calsamiglia y Blancafort, *"La igualdad"* en el volumen colectivo editado por Javier Muguerza Carpinter, *"La justificación de los Derechos Humanos"*, Editorial Debate, Madrid, pág. 109 y ss.; Ignacio de Otto y Pardo, *"El principio general de igualdad en la Constitución Española"*, en el volumen colectivo *"Igualdad, desigualdad y equidad en España y México"*, Ed. Colegio de México, México, 1985.

³⁴⁵ Para un estudio completo del caso francés en la actualidad, ver BelloubetFrier, Nicole, *"Le principe d'égalité"*, L' Actualité juridique-Droit administratif, Francia, núm. Especial, julio-agosto, 1998, pp. 152 y ss.

Constitución española de 1978, si bien contextualizada ya que se sitúa en la línea de principios, fundamentos y valores trazada por toda una serie de declaraciones y acuerdos internacionales que contienen el conjunto de principios dotados de eficacia universal y valor atemporal: La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su tercera sesión en el palacio Chaillot de París el 10 de diciembre de 1948, artículos 1 y 7; el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades fundamentales aprobado en Roma el 4 de noviembre de 1950 por los Estados Miembros del Consejo de Europa: art. 14 y Protocolo 12; los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos: art. 16; y de derechos Económicos y Sociales: art. 2.2; la Carta Social Europea: artículo 4.3; así como diversas disposiciones de la Organización Internacional del Trabajo (la antigua B.I.T fundada en 1919, reconstruida en 1946 en la conferencia de Montreal).

En la Constitución de 1978, la igualdad entre las personas aparece contemplada en tres momentos diferentes que a su vez se encuentran relacionados significativamente entre sí:

1. A la igualdad se le atribuye, con un tono más profesoral que político, la consideración de valor superior del ordenamiento jurídico (artículo 1.1 de la Constitución Española; principio que comprende a todos los derechos y libertades –art. 14 de la Constitución Española-). El artículo 1.1 de la Constitución positiva el principio de igualdad como valor superior junto con los otros tres valores que ahí se reseñan: libertad, la justicia y el pluralismo político. El reconocimiento de tal consideración de la igualdad no tiene el carácter de mera declaración programática de rango constitucional sino que tal

y como ha asentado la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la Igualdad se presenta como un objetivo o meta a alcanzar a través del ordenamiento jurídico y no puede tomarse en consideración de manera estanca o aislada sino en una relación dialéctica con los restantes valores superiores del propio ordenamiento jurídico: la consideración de la igualdad como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico “se proyecta con una eficacia trascendente, de modo que toda situación de desigualdad persistente a la entrada en vigor de la norma constitucional deviene incompatible con el orden de valores que la Constitución, como norma suprema, proclama”.³⁴⁶

2. El artículo 9.2 reconoce a la igualdad como mandato promocional, señalando a estos efectos la responsabilidad correspondiente de los poderes públicos. Al hacerlo, proclama la voluntad del constituyente de alcanzar o tender a alcanzar la igualdad sustantiva, material, real y efectiva desde la que resulte reforzada a su vez la realización efectiva del libre desarrollo de la personalidad. Se trata no de una descripción, sino de un objetivo a conseguir. La disposición, trufada de objetivos transformadores, parece que permite desarrollos en aras a la consecución de la igualdad real.

3. El artículo 14 consagra el principio de la igualdad formal ante la ley. Atribuye a la igualdad la condición de derecho subjetivo,

³⁴⁶ *Sentencias del Tribunal Constitucional Español de 18 de febrero, 20 de julio y 3 de agosto 1983.* Vid. Enrique Álvarez Conde, “Principio de igualdad” en el volumen dirigido por el propio Enrique Álvarez Conde, Ángela Figuerelo Burrieza y Lara Nuño Gómez, “Estudios interdisciplinares sobre igualdad”, coeditada Iustel y el Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid 2009, págs. 33-37.

lo que supone la exigencia de eliminar cualesquiera formas de discriminación, el derecho a un trato igual y la posibilidad de admitir las llamadas discriminaciones positivas.

El artículo 14 de la Constitución Española ofrece una enumeración, si bien incompleta, de posibles causas de discriminación al tiempo que recurre a una cláusula general, que impide considerar la enumeración anterior como una enumeración cerrada o taxativa. En todo caso hay que recordar que no toda posible causa de discriminación tiene relevancia constitucional, sino tan solo aquellas causas que se entiendan sean razonables. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1982 configura un auténtico derecho subjetivo de los ciudadanos a la igualdad en la medida en que reconoce que: “el artículo 14, al introducir el principio general de que los españoles son iguales ante la ley, establece un derecho subjetivo a obtener un trato igual, impone una obligación a los poderes públicos de llevar a cabo ese trato igual y, al mismo tiempo, limita al poder legislativo y a los poderes de los órganos encargados de la aplicación de las normas jurídicas”³⁴⁷.

³⁴⁷ En este sentido Vid. la *Sentencia 60/1984 de 16 de mayo* y la *Sentencia 8/1996 de 21 de enero*, ambas del Tribunal Constitucional que conciben a la igualdad como un derecho subjetivo a obtener un trato igual y como un derecho fundamental de la persona a no sufrir discriminación jurídica alguna, esto es “a no ser tratada jurídicamente de manera diferente a quienes se encuentran en una misma situación sin que exista una justificación objetiva y razonable de esa desigualdad de trato” vid. Enrique Alonso García, “*El principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución Española*”, en “*Revista de Administración Pública*”, (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid), números 100-102; Ignacio Arapinilla, “*Reflexiones sobre el significado del principio constitucional de igualdad*”, Madrid, 2000; E. Carmona, “*El principio de igualdad material en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*”, en “*Revista de Estudios Políticos*”, 2ª Epoca, Centro de eSTUDIOS Constitucionales, número 84; María Elósegi Itxaso, “*Las acciones positivas para la igualdad de oportunidades laborales entre hombres y mujeres. Un análisis de la legislación alemana y la Directiva 76/207/CE desde la teoría de*

En todo caso, a partir de lo que sostiene en el voto particular suscrito por 5 magistrados de nuestro Tribunal Constitucional a la Sentencia 75/1983 de 3 de agosto, es posible identificar en el artículo 14 de la Constitución Española tres figuras jurídicas: a) Un Principio General del Derecho, de tal manera que cualquier excepción al mismo habría de ser sometida a una interpretación restrictiva, b) un derecho subjetivo de todos los ciudadanos y; c) un principio limitador de la acción de los poderes públicos, con especial incidencia en el ámbito de actuación del poder legislativo.

La doctrina especializada en el tratamiento de la igualdad ha solido diferenciar al menos cinco modalidades de discriminación, que a su vez han encontrado acogida en la jurisprudencia comunitaria y en nuestra Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Hombres y Mujeres:

a) Discriminaciones directas serían aquellas situaciones en que se encuentra una persona que sea, haya sido, o vaya a ser tratada de manera menos favorable que otras en situación comparable. Se trataría según la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de la discriminación más fácil de detectar a partir de criterios estrictamente jurídicos. A este respecto el caso de Frenne, 8 de abril

la argumentación de Robert Alexy", Madrid, 2003; J. Jiménez Campo, "La igualdad jurídica como límite frente al legislador" en "Revista Española de Derecho Constitucional", número 9, 1983; J. Martín Cubas, "El concepto de igualdad en una democracia avanzada: un estudio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en "Revista Española de Derecho Constitucional", número 53, 1998; S. Sánchez González (coord.), "En torno a la igualdad y a la desigualdad", Madrid, 2009.

1976, se suele citar clásicamente como el identificador de este tipo de discriminaciones.

b) Discriminaciones indirectas: Se dan en aquellas situaciones en que una disposición normativa, un criterio o una práctica en apariencia neutros, sitúan a personas determinadas en desventaja respecto a otras personas que se encuentren en la misma situación, salvo que puedan ser justificadas de forma objetiva en atención a una finalidad legítima. Nuestro Tribunal Constitucional se ha ocupado reiteradamente de las discriminaciones indirectas y las ha definido en su Sentencia 145/1991 y las ha definido del siguiente modo: “discriminación indirecta es aquélla que incluye los tratamientos formalmente no discriminatorios de los que derivan, por las diferencias fácticas que tienen lugar entre trabajadores de diverso sexo, consecuencias desiguales perjudiciales por el impacto diferenciado y desfavorable que tratamientos formalmente iguales o tratamientos razonablemente desiguales tienen sobre los trabajadores de uno y otro sexo a causa de la diferencia de sexo”.

c) Discriminaciones ocultas, entendiendo por tales a las situaciones que se producen cuando una disposición, un criterio, una práctica sin tomar como referencia directa una categoría en principio sospechosa de discriminación, encubren de hecho una discriminación por el motivo que fuere.

d) Discriminaciones por indiferenciación, que se producen cuando no se toma en consideración de modo razonable, las necesidades singulares de personas o de grupos fundadas en las causas de discriminación legalmente reconocidas.

e) Discriminación inversa: Se entiende que constituyen medidas de discriminación inversa a todas aquellas disposiciones, criterios o prácticas tendentes a hacer desaparecer la desigualdad entre hombres y mujeres. La posibilidad de acciones positivas como acciones promocionales tendentes a corregir situaciones de especial marginación no suponen un atentado contra el principio de Igualdad y tienen la cobertura de distintas disposiciones internacionales –Artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 18 de diciembre de 1979; la Conferencia de Viena sobre los Derechos Humanos de 1993; la Cuarta Conferencia Mundial de la ONU sobre la mujer celebrada en Beijing en septiembre de 1995, el artículo 23 de la Carta de Niza... - Tanto la jurisprudencia comunitaria³⁴⁸, como nuestra jurisprudencia constitucional³⁴⁹.

Por discriminación positiva se entienden aquellas medidas dirigidas a un grupo determinado, con las que se pretende suprimir y/o prevenir una discriminación o compensar las desventajas resultantes de actitudes, comportamientos y estructuras existentes.³⁵⁰

³⁴⁸ Sentencia Kalanke c. Bremen de 17 de octubre de 1995; Sentencia Marschall c. Renania del Norte-Westfalia de 11 de noviembre de 1997; Sentencia Lommers de 19 de marzo de 2002.

³⁴⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional Español 128/1987 de 16 de julio, y Sentencia del Tribunal Constitucional 19/1989.

³⁵⁰ Maria Dolores Cancio Álvarez, “Glosario” en E. Álvarez Conde, A. Figuerelo Burrieza y Laura Nuño Gómez (directores), “*Estudios interdisciplinares sobre igualdad*”, vol cit, ed. cit., págs. 269-276

La afirmación del principio de igualdad no supone que cualquier desigualdad constituya necesariamente una discriminación, puesto que no se prohíbe toda diferencia de trato en el ejercicio de los derechos y libertades, y se entiende que la igualdad solamente es violada cuando las discriminaciones están desprovistas de una justificación objetiva y razonable. Esta circunstancia determina que el elemento básico a la hora de poder apreciar la violación del principio de igualdad es el juicio de razonabilidad, puesto que nuestra Constitución no prohíbe cualquier modalidad de desigualdad sino lo que exige para prohibirla es la ausencia de razonabilidad. En este sentido se extendió el Tribunal Constitucional español en la Sentencia de 10 de noviembre de 1981: “El principio de igualdad hace referencia, inicialmente, a la universalidad de la ley, no prohíbe que el legislador contemple la necesidad o conveniencia de diferenciar situaciones distintas y de darles un tratamiento diverso, que puede incluso venir exigido en un Estado social y democrático de Derecho por la efectividad de los valores que la Constitución consagra”. Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia concluye: “La discriminación en sentido legal consiste en tratar de forma idéntica situaciones que son diferentes o, de forma diferente situaciones que son idénticas”.³⁵¹

Esta línea jurisprudencial recoge argumentos asentados con anterioridad por la doctrina, a este respecto bastaría con citar la colaboración de S. Basile en la obra colectiva “La Constitución Española 1978, Estudio Sistemático”, Madrid, 1981: “La ley debe distinguir necesariamente entre las distintas situaciones porque no

³⁵¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 4 de febrero de 1982, caso Adams.

podría regular la vida social si atribuyese indiscriminadamente a todos los mismos derechos y los mismos deberes”. En este sentido se puede decir que el principio de Igualdad expresa la exigencia de la máxima generalidad y universalidad de la ley posibles pero que admite excepciones siempre que estén justificadas.³⁵²

La amplísima jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional ha permitido sistematizar los requisitos de la falta de razonabilidad para que se pueda hablar propiamente de situaciones de desigualdad:

1. Que exista la desigualdad;
2. Que haya motivos para pretender la igualdad (el llamado test de la relevancia).
3. Que no exista una justificación de dicha desigualdad (el llamado test de la razonabilidad).³⁵³

En el párrafo segundo del artículo noveno de la Constitución Española se aborda directamente la igualdad material, real y efectiva, expresando así la voluntad del constituyente de alcanzar la igualdad sustantiva desde la que resulta posible la realización efectiva del libre desarrollo de la personalidad. El artículo 9.2 vendría a enriquecer y a completar lo establecido en el artículo 14 pues con el propósito de avanzar hacia la igualdad real y efectiva a partir de la remoción de los obstáculos que sean precisos para ello, ha permitido adoptar las llamadas acciones positivas en consideración a la situación de partida

³⁵² S. Basile, *“Los valores superiores, los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas”*, en la obra colectiva *“La Constitución Española 1978, Estudio sistemático”*, Editorial Cívitas, Madrid, 1981.

³⁵³ Enrique Alonso García *“El principio de igualdad...”* en *“Revista de Administración Pública”*, números 100-102.

de determinados grupos o colectivos, con la finalidad de adoptar medidas en aras a corregir una situación de desigualdad social que sin embargo permanece invisible desde la óptica limitada de la mera igualdad formal.

A este respecto es preciso invocar la controvertida sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 17 de octubre de 1995, caso Kalenke, que en aplicación de la Directiva 76/207/CE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, señala no conforme al ordenamiento jurídico comunitario, la preferencia absoluta e incondicional de las mujeres. El Tribunal se muestra en la misma contrario a las cuotas, y entiende que la preferencia no podrá operar en contra del principio de mérito y capacidad.

La jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional ha reconocido reiteradamente la fuerza vinculante del principio de igualdad y su consideración de auténtico límite frente a la acción de los poderes públicos: “El principio de igualdad es un derecho subjetivo a obtener un trato igual, lo que impone a los poderes públicos una obligación de llevar a cabo ese trato igual, sin que ello signifique otra cosa que a supuestos de hecho iguales deben serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también, y que para apreciar diferencias entre los supuestos de hecho tienen que existir una suficiente justificación de tal diferencia que aparezca al mismo tiempo como justificada y razonable; esto es, que se impone que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, teniendo que

ofrecer una fundamentación suficiente y razonable cuando considere ese órgano que tiene que apartarse de sus precedentes.”³⁵⁴

Una diferenciación doctrinal, jurisprudencial y normativa plenamente asentada en nuestra cultura es la que distingue el llamado principio de igualdad en la ley y el llamado principio de igualdad ante la ley.

El principio de igualdad en la ley hace referencia al contenido de la norma y supone que este principio se proyecta como un auténtico límite a la libertad normativa del legislador. Supone que la norma ha de ser aplicada por igual a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de hecho de la norma.³⁵⁵

Por su parte, el principio de igualdad ante la ley hace referencia a la eficacia de la norma, lo que supone que “un mismo órgano no pueda modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente razonable”³⁵⁶. En el mismo sentido se expresa la sentencia del Tribunal Constitucional 58/1986, 25/1987, 101/1987, 109/1988, 308/1994, 104/2004.

En ocasiones la aplicación de la ley afecta a una pluralidad de órganos y en estos supuestos “la Institución que realiza el principio de igualdad y a través de la cual se busca la uniformidad, es la

³⁵⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de mayo de 1984.

³⁵⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional español 83/1984 de 24 de julio, Sentencia del Tribunal Constitucional español de 26 de noviembre de 1981

³⁵⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1982.

jurisprudencia, encomendada a órganos jurisdiccionales de superior rango porque el principio de igualdad en la aplicación de la ley tiene necesariamente que conectarse con el principio de la independencia de los órganos encargados de la aplicación de la ley cuando estos son órganos jurisdiccionales”.³⁵⁷

La Constitución Española introduce el término “discriminación” en una cláusula de Igualdad formal en la que se explicita la prohibición de discriminar por diversos criterios establecidos en su artículo 14: “todos los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Disposición en la que propiamente se consagra constitucionalmente una modalidad de igualdad, de la que nace un derecho fundamental concreto para todas las personas sujetas a nuestro ordenamiento, accionable ante los Tribunales y protegido en última instancia por el recurso de amparo. Derecho a la Igualdad que se concretiza y especifica en diversos preceptos constitucionales (artículos 23.2; 31.1; 32.1; 39.2; 139.1; 149.1).

Como ya apuntábamos el artículo 14 se vería complementado por el precepto 9.2 del mismo texto constitucional, que hace referencia a la llamada Igualdad material –que Peter Häberle identifica con la “técnica de mandatos de promoción y protección a través de la dinamización del principio de igualdad” al asignar a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones a fin de que la libertad y la Igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, así como la obligación de remover los

³⁵⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1982.

obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. Derecho a la igualdad que se tiene frente a cada poder y por ende, frente al legislador. En el pasado, del principio de igualdad no se derivaba de inmediato derecho alguno para los ciudadanos. No tenía sentido pretender la existencia de un derecho a la igualdad frente al legislador ya que la ley era la fuente del derecho por antonomasia y las limitaciones a la actividad legislativa apenas existían.

A partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, tiene pleno sentido distinguir un derecho a la igualdad en la ley, entendido como un derecho oponible frente al legislador y un derecho a la igualdad ante la ley, o en la aplicación administrativa o judicial de la ley. La igualdad en la ley, el derecho de los ciudadanos a ser iguales en la ley, obliga al legislador a no diferenciar en ella situaciones que son sustancialmente iguales, así como a establecer una adecuada proporcionalidad entre las diferencias que la norma jurídica reconoce y las consecuencias jurídicas que con ella han de anudarse. La igualdad ante la ley supone la igualdad en la aplicación de la ley. Como se ha señalado reiteradamente, poco valor tendría el artículo 14 de la Constitución Española si la garantía al principio de igualdad se mantuviera en el plano abstracto de la ley: “Los actos de aplicación de las normas extienden hasta el infinito los supuestos posibles en que el principio de igualdad queda concernido, de tal manera que el ciudadano ha de tener la garantía que las respuestas y soluciones que reciba en los procedimientos o procesos en que es parte sean las mismas que las recibidas por otras personas o por él mismo en supuestos iguales. Se trata ahora del principio de igualdad concreto, en el que los elementos de comparación son la ley previa que se aplica, que ha de ser la misma; la identidad o igualdad entre el supuesto ya

resuelto y el pendiente de solución; y la decisión tomada en uno y otro caso, de tal manera que existirá vulneración del principio de igualdad cuando la solución sea diferente”³⁵⁸.

Especialmente relevante es el tratamiento de la igualdad entre mujeres y hombres en la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, norma aprobada el mismo año que la Unión Europea había declarado como Año de la Igualdad de Oportunidades para todas las personas y diez años después de que el Tratado de Amsterdam hubiera introducido el principio de no discriminación como idea-fuerza y clave de bóveda de las políticas comunitarias.

La citada Ley Orgánica establece una serie de instrumentos básicos para el desarrollo de la norma: la Comisión Interministerial de Igualdad entre Mujeres y Hombres, las Unidades de Igualdad y el Consejo de Participación de la Mujer, al tiempo que contempla los instrumentos básicos para alcanzar los objetivos fijados en la ley: el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades, el Informe Periódico que obligatoriamente deberá elaborar el gobierno, los Informes de Impacto de Género que han de acompañar a todos los proyectos normativos de carácter general que se someten a la aprobación del Consejo de Ministros, la adecuación de las estadísticas y estudios así

³⁵⁸ Gervasio Martín Martín, “*La igualdad en las relaciones jurídicas*”, en el volumen dirigido por Enrique Álvarez Conde, Angela Figuerelo Burrieza y Laura Nuño Gómez, “*Estudios interdisciplinarios sobre igualdad*”, op. Cit., ed. cit. Págs. 73-99, la cita en página 79-80.

como los informes y evaluaciones periódicas sobre la efectividad del principio de igualdad.³⁵⁹

En el marco de la actual mundialización, la Unión Europea se perfila hoy como uno de los pilares de la institucionalización de la interdependencia mundial, que ha devenido en lo que algunos llaman “el tema de nuestro tiempo” evocando así la concepción ortegiana al respecto³⁶⁰. Interdependencia que a su vez ha reducido considerablemente los contrastes entre las diferentes tradiciones o culturas jurídicas.³⁶¹ La Unión Europea afronta como uno de sus más grandes retos, en los albores del siglo XXI la urgencia de afianzar su unidad, haciendo frente a las implicaciones de todo tipo generadas por el fenómeno de la Globalización, fenómeno que caracteriza a todas las ciencias del presente y que refuerza la interdependencia que patentiza el humanismo universalista y cosmopolita.³⁶² Sabido es que entre los efectos más evidentes de la interdependencia mundial se cuentan la erosión de la soberanía de los Estados Nación, la apertura de mercados, el desarrollo de infraestructuras, etc. Todo ello impone no descuidar los valores de responsabilidad social, así como otros valores

³⁵⁹ Ángela Figuerelo Burrieza et. Alii., *“Igualdad ¿Para qué? A propósito de la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres”*, Comares, Granada, 2007; J. i. García Ninet (director), *“Comentarios a la Ley de Igualdad”*, CISS, Grupo Walters Kluver España S.A., Valencia, 2007; E. Gómez y F. Valbuena (coord.), *“Igualdad de género: una visión jurídica plural”*, Universidad de Burgos, Burgos, 2008.

³⁶⁰ José Ortega y Gasset, *“El tema de nuestro tiempo”*, (1923), en *“Obras Completas”*, editorial Revista de Occidente, Madrid 1983, volumen 3, págs. 143 y ss.

³⁶¹ Volkmar Gessner y David Nelken, *“European way of law towards a European sociology of law”*, Hard Publishing, Oxford, 2007.

³⁶² J. E. Faria, *“O Direito Na Economia Globalizada”*, Madeiros, Sau Paulo, primera reimpresión, 2000; M. Walters, *“Globalization”*, Routledge, London, 1996.

irrenunciables en el ámbito comunitario como la Libertad y la Igualdad o la defensa y promoción de los Derechos Humanos, entendiendo a éstos como bienes o facultades atribuidas al género humano en su conjunto, y a cada persona en su individualidad y hasta a comunidades y pueblos en lo que supone consagrar formas de titularidad de los Derechos humanos de carácter colectivo y difuso³⁶³, con independencia de cualquier factor accidental, ya sea la nacionalidad o la ciudadanía, o el grupo étnico de protección, el género o la religión, tal y como se han asentado en las tradiciones jurídicas de los Estados europeos y según consagra en la Carta de Derechos Humanos. En todo caso los derechos Humanos son adscribibles a individuos, son derechos de titularidad individual.

Debemos recordar asimismo que el derecho a la no discriminación aparece reconocido en los principales instrumentos internacionales declarativos de derechos y libertades: La Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas –Carta Universal de Libertades que la Asamblea General de la ONU promulgara el 10 de diciembre de 1948 en cuyo Preámbulo se proclama: “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”-, el Pacto internacional de la ONU relativo a derechos civiles y políticos de 1966, el pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales de la aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, el Convenio internacional sobre la

³⁶³ J. A. Carrillo Salcedo, *“Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo”*, Editorial Tecnos, Madrid, 1995; B. De Sousa Santos *“Toward a New Common Sense Law, Science and Politics in Paradigmatic Transition”*, Routledge, New York, 1995.

eliminación de todas las formas de discriminación racial y el Convenio número 111 de la Organización Internacional del Trabajo.

Las disposiciones relativas a la no discriminación contenidas en el Convenio europeo de protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales se vieron reforzadas recientemente mediante la entrada en vigor, el 1 de abril de 2005, de un nuevo protocolo 12 a dicho convenio, que instauro un derecho autónomo a la igualdad de trato. No puede olvidarse al respecto la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos humanos aprobada por la UNESCO el 19 de octubre de 2005, en donde se contempla el impacto de la biotecnología y de la biomedicina en los seres humanos y el entorno. Su objetivo aparece explicitado de la siguiente manera: “Proporcionar un marco universal de principios y procedimientos que sirvan de guía a los Estados en la formulación de legislaciones, políticas u otros instrumentos en el ámbito de la bioética”³⁶⁴.

En los últimos años, dada la creciente importancia e invocación de las identidades culturales, uno de los retos de mayor entidad a los que se enfrentan las sociedades de composición plural es el compatibilizar el reconocimiento a la diversidad cultural con la igualdad de todos los ciudadanos en un Estado constitucional así como el conciliar el tratamiento igualitario con las demandas apremiantes de

³⁶⁴ Maria del Rosario Casado González, (coord.), *“Sobre la dignidad y los principios. Análisis de la declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos de la UNESCO”*, Observatori de Bioètica y Deret, Càtedra Unesco de Bioetica de la Universitat de Barcelona, Ed. Civitas-Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2009.

excepciones y singularizaciones de justicia por parte de los grupos menos favorecidos³⁶⁵

Nuestras democracias complejas son sociedades en principio plurales, en las que muchos de estos documentos normativos y declaraciones continúan siendo en no pequeña medida, meras bellas promesas incumplidas para importantes sectores. Se ha dicho con reiteración, y no por ello es menos cierto, que vivimos en un mundo desigual donde convive la abundancia y la miseria. Sociedades desiguales en un mundo desigual con niveles de riquezas y pobreza sin precedentes: “Desigualdades económicas que transforman en quimeras cualquier declaración de Derechos Humanos porque nos referimos a situaciones donde las personas carecen de lo más indispensable para que sus vidas puedan considerarse humanas o incluso para que puedan seguir viviendo. Un mundo desigual donde las estructuras teóricas sobre la justicia suelen resultar funcionales a su propia injusticia, porque no se construyen sobre esta realidad que suele parecer demasiado real y ajena a las preocupaciones ordinarias sobre el derecho y la justicia. Pero esta situación no puede ser indiferente al derecho y, menos aún, a la reflexión filosófica sobre el derecho”³⁶⁶

³⁶⁵ Maria Herrera Lima, “*Pluralidad cultural-diversidad política*”, en Fernando Casada (editor), “Filosofía Política I. Ideas políticas y movimientos sociales”, volumen 13 de la “Enciclopedia iberoamericana de Filosofía”, coeditado por la Editorial Trotta y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1997, págs. 37-55; Id. (compiladora) “Gurgen Habermas. Moralidad, ética y política”, Alianza editorial, Madrid, 1993; Charles Taylor, “Cross-purposes. The Liberal-Communitarian Debate” en N. Rosenblum (compilador), “Liberalism and the moral life”, Harvard University Press, Cambridge (Mass), 1989, págs. 159-182

³⁶⁶ Silvina Ribotta, “*Las desigualdades económicas en las teorías de la justicia. Pobreza, redistribución e injusticia social*”, colección “El derecho y la justicia”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, pág. 17; Id. “Igualdad o prioridad. Un debate igualitario de muchos matices”, en M. Del Carmen Barranco Avilés (editora), Papeles del Seminario de Filosofía del Derecho

3.3. El Principio jurídico de Igualdad y las políticas de Igualdad en la Unión Europea

Aún cuando se ha hablado de un redimensionamiento de lo comunitario, de la solidaridad entre el Estado y la ciudadanía, el Principio de Igualdad así como el intento de corregir las desigualdades arbitrarias y de corregir toda forma de discriminación así como de reforzar el respeto a los otros y la toma en consideración de los principios jurídicos articulados en las Declaraciones de Derechos del mundo noroccidental, ha constituido una constante que ha singularizado e informado en el proceso de integración europea y de construcción comunitaria desde sus inicios, no es menos cierto que hasta la articulación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, por obra de las disposiciones del Tratado de la Unión Europea suscrito en Maastricht el 7 de febrero de 1992, en gran medida comunitarizado por el Tratado de Ámsterdam el 5 de octubre de 1997, no se formalizó una auténtica declaración de derechos, que arranca con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que sería adoptada en Niza en diciembre de 2000 pero cuya entrada en vigor se ha demorado hasta su integración en el reciente Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

de la Universidad Carlos III, Compañía Española, Madrid, 2007, pags. 197-230; Id. "Necesidades y derechos: Un debate no zanjado sobre fundamentación de derechos (consideraciones para personas reales en un mundo real)", "Revista Jurídica", volumen 5º nº1, enero-junio 2008; Id, "El malestar del mundo actual", en "Universitas. Revista de filosofía, derecho y política", julio 2008, <http://universitas.idhbc.es>; Id., "*¿Es posible configurar una igualdad de oportunidades realmente igualitaria en nuestros actuales contextos socioeconómicos?*", en el volumen colectivo editado por Pablo Slavin y Francisco Bariffi, "*El discurso de los Derechos Humanos en el nuevo espacio internacional*", Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata, 2009. Id., "John Rolls sobre (des)igualdad y justicia" Editorial Dykinson, Madrid, 2009.

Tanto el Tratado de la Unión Europea como el Tratado de Lisboa atribuyen a la Carta de Derechos Fundamentales el mismo valor jurídico que los Tratados

Sabido resulta que el Tratado de Lisboa reforma el Tratado de la Unión y el Tratado de la Comunidad Económica Europea, que se convierte ahora en Tratado de Funcionamiento de la Unión, manteniendo en sus preámbulos la referencia obligada a valores, derechos y principios que gozan de reconocimiento generalizado en nuestra cultura. Como es notorio, el Tratado de la Unión incluye en su Preámbulo una alusión directa al acoger las siguientes declaraciones de principios:

“INSPIRÁNDOSE en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho,

CONFIRMANDO su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho,

CONFIRMANDO su adhesión a los derechos sociales fundamentales tal y como se definen en la Carta Social Europea firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989.”

Y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión se incluye asimismo en su preámbulo “*RESUELTOS a consolidar, mediante la constitución de este conjunto de recursos, la defensa de la paz y la libertad e invitando a los demás pueblos de Europa que participan de dicho ideal a asociarse a su esfuerzo*”.

Por lo que respecta a la Carta de Derechos Fundamentales, ésta se ha considerado como la respuesta congruente al proceso de integración de los países europeos la mayoría de los cuales incluyen en la arquitectura constitucional Declaraciones de Derechos Humanos y constituye el acervo europeo común en materia de Derechos Fundamentales ya en importante medida había venido siendo desarrollado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, se recoge y sistematiza ahora en un único texto el conjunto de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos y de todas las personas que viven en el territorio de la Unión.

Ha de considerarse dicha Carta y concretamente en su artículo 20, la consagración del principio de igualdad convertido en principio fundamental del derecho comunitario tal y como figura en todas las Constituciones europeas en concordancia con la prohibición de discriminación.

Así pues, la razón de elaborar un nuevo texto que declara y ampara Derechos Fundamentales se apoya no en la necesidad de incorporar nuevos derechos, sino en hacer más visibles y eficaces los ya reconocidos y recopilar como hemos señalado los derivados de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en la materia. Por otro lado, se trataba a su vez de incorporar, junto a los

derechos civiles y políticos tradicionales, los derechos sociales y económicos, en un texto único, lo que no se había dado todavía en ningún acuerdo internacional o europeo.

En todo caso la Carta supone, un paso adelante en la nueva fase de integración, que tiene una vocación decididamente política y constituye un instrumento fundamental de legitimidad política y moral, expresando la esencia misma de las sociedades democráticas europeas.

Por su parte y en materia de libertad cabría destacar los artículos 6, 7, 46 y 49 del Tratado de la Unión Europea, como básicos dentro de la salvaguarda de los Derechos Fundamentales.

El artículo 6 determina que la Unión se asiente en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y en Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados Miembros, y remite explícitamente al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, del Consejo de Europa, así como a las tradiciones constitucionales comunes a los Estados Miembros como principios generales del Derecho comunitario.

Por otro lado, el art. 7 permitiría suspender algunos de los derechos que el Tratado reconoce a los Estados Miembros si alguno de ellos cometiera violaciones graves y persistentes de los Derechos Fundamentales.

El art. 46 atribuye al Tribunal de Justicia la competencia en orden a velar a fin de que las Instituciones comunitarias respeten estos Derechos Fundamentales y por último el art. 49 impone como la condición, para ser un país candidato a entrar en la UE, del respeto de los Derechos Fundamentales.

Sobre la estructura de este texto señalaremos que la Igualdad, donde además de principios generales de Igualdad, como la no discriminación y la Igualdad ante la ley, se recogen en este Capítulo derechos concretos de determinados grupos de la población tales como los menores, los ancianos y los discapacitados.

Los Derechos se basan esencialmente en los derechos y libertades fundamentales reconocidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, las tradiciones constitucionales de los Estados Miembros de la Unión Europea, la Carta Social Europea del Consejo de Europa y la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, así como en otros Convenios internacionales a los que se han adherido la Unión Europea o bien sus Estados Miembros.

En el vigente Tratado de Lisboa se observa en el artículo 9 una referencia al principio de Igualdad, en el que se dice que *“La Unión respetará en todas sus actividades el principio de la Igualdad de sus ciudadanos, que se beneficiarán por igual de la atención de sus Instituciones, órganos y organismos. Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla”*.

Se consagran los Derechos de los ciudadanos y la Carta de los Derechos Fundamentales incorporados al Tratado de Lisboa, que conserva los derechos fundamentales ya existentes e introduce otros nuevos, en particular, se garantiza las libertades y los principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales, cuyas disposiciones pasan a ser jurídicamente vinculantes, y en consecuencia se aplicaran los derechos civiles, políticos, económicos y sociales contenidos en la Carta de Derechos Fundamentales.

La Igualdad Hombre-Mujer, quedará integrada en la normativa constitucional, la igualdad entre el hombres y mujeres un derecho fundamental reconocido en todos los regímenes políticos y democráticos, en cuya promoción se detecta un progresivo cambio de actitudes, tanto en los Estados de la Unión Europea como a nivel internacional en general, con la finalidad de alcanzar su plena mas eficacia.

Sobre esta base los Estados Europeos vienen adoptando el modelo de políticas transversales con el que se aspira a avanzar hacia la igualdad de género en todos los ámbitos de la vida política y social. Lo que se viene a conocer enfáticamente como la estrategia de la transversalidad, aunque resta mucho por hacer, ha conseguido avances esenciales en sectores tan fundamentales como la educación o la lucha contra la violencia de género.

Todo parece apuntar a que la transversalidad está llamada a desplegar su mayor eficacia en materia de empleo y mercado de trabajo. El desarrollo normativo y la aplicación de medidas en orden a

conseguir la igualdad de derechos de los trabajadores de distinto sexo en la UE han determinado el crecimiento del empleo de la mujer. La población laboral femenina ha pasado en los últimos veinte años de 45 a 61 millones de trabajadoras, mientras que el número de trabajadores varones ha permanecido estable; aun así continua existiendo profundos desequilibrios en lo que a igualdad de género en el empleo se refiere.

Desde esta perspectiva se reafirma el requisito sociopolítico de la igualdad de trato de ambos sexos en lo relativo a los salarios se hace extensivo al principio de igualdad de trato y oportunidades en los ámbitos del empleo, de la formación y de la familia mediante normas de protección social y laboral. A todo ello se añade por ultimo se articula una verdadera política de oportunidades, mediante la organización de encuentros o la adopción de Resoluciones o Recomendaciones comunitarias.

La mujer se convierte en sujeto protegido de las decisiones políticas en clave igualitaria creándose políticas pasivas dirigidas básicamente a garantizar el sustento económico de las desempleadas, en forma de rentas, o las políticas activas, basadas en incentivos económicos y subvenciones a la creación de empleo femenino y, en general, cimentadas sobre mecanismos de mejora directa o indirecta de las posibilidades de inserción o reinserción laboral de la mujer a través de la formación, el diseño y la dotación de programas específicos de fomento del empleo femenino.

La Unión Europea ha abordado, asimismo, una política de Igualdad de retribuciones, según el artículo 119 que consagra el

principio de igualdad de retribución de los trabajadores masculinos y femeninos por la realización de un mismo trabajo, fijando al respecto un concepto amplio de retribución al respecto comprensivo del salario o sueldo normal de base o mínimo y cualesquiera otras gratificaciones satisfechas, directamente o indirectamente en dinero o en especie y se explicitan como parámetros de referencia, para la retribución fijada por unidad de obra «la misma unidad de medida» para los trabajadores de ambos sexos y, para la establecida por unidad de tiempo, «un mismo puesto de trabajo en ambos casos.

Todos estos planteamientos se han ido concretando en la compleja legislación comunitaria. Así la Directiva 75/117 (de 10 de febrero de 1975) desarrolla el principio de igualdad de retribución, que implica para un mismo trabajo o a trabajos a los que se atribuye idéntico valor, la eliminación en el conjunto de los elementos de retribución, de cualquier discriminación por razón de sexo, y otra norma, la Directiva 76/207, de 9 de febrero de 1976 aborda la “aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación, a la promoción profesional y a las condiciones de trabajo”³⁶⁷.

Mediante la Directiva 79/7, de 19 de diciembre de 1978, se efectúa una aplicación progresiva del principio de igualdad de trato en materia de Seguridad Social, pretendiendo según señala la referida autora la ausencia de cualquier discriminación por razón del sexo en

³⁶⁷ Esta normativa a la que nos referimos aparece recogida en el trabajo de María del Carmen Ortiz Lallana. Igualdad de derechos y oportunidades entre el hombre y la mujer en la Unión Europea. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, ISSN 1137-5868, Nº 47, 2003 (Ejemplar dedicado a: Derecho social Internacional y Comunitario), pags. 99-109.

lo relativo al ámbito de aplicación de los distintos regímenes y las condiciones de los mismos, a la obligación de contribuir y al cálculo de las prestaciones, incluidos los aumentos debidos por cónyuge y por persona a cargo, y los aspectos relativos a la duración y mantenimiento del derecho a las prestaciones (art. 4).

Asimismo entra en juego la aplicación del principio de Igualdad Hombres Mujeres, en los diferentes campos laborales, así la Directiva 86/613, de 11 de diciembre de 1986, extiende la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, incluidas las actividades agrarias, y compromete a los Estados Miembros a examinar en qué condiciones las mujeres trabajadoras autónomas y los cónyuges de los trabajadores autónomos, durante la interrupción de su actividad por razones de embarazo o maternidad, tienen acceso a los servicios sociales o beneficiarse de las correspondientes prestaciones económicas (Seguridad Social o sistema de protección social pública) (art. 7).

Fundamental resulta las modalidades en orden a la protección de la maternidad, el embarazo, la lactancia y la conciliación entre la vida familiar y profesional de las mujeres trabajadoras. La Directiva 92/85, de 19 de octubre de 1992, pretende mejorar el nivel de seguridad e higiene en su actividad laboral de las trabajadoras embarazadas, que acaban de dar a luz recientemente o que se encuentran en el período de lactancia (art. 2), estableciendo un sistema de evaluación e información de riesgos y limitando el grado y la exposición a éstos cuando puede apreciarse cualquier repercusión perjudicial a su seguridad o salud, la del feto o la lactancia (art. 4).

Para concluir se impone una somera referencia a la Directiva 96/34, de 3 de junio de 1996, (modificada por la Directiva 97/75 de 15 de diciembre de 1997) que siguiendo la descripción que de esta normativa realiza, María del Carmen Ortiz Lallana, incorpora el Acuerdo Marco sobre el permiso parental, concluido por los interlocutores sociales (UNICE, CEEP y CES) a escala comunitaria y establece disposiciones cuyo objeto es facilitar la conciliación de las responsabilidades profesionales y familiares a los trabajadores, hombres y mujeres sujetos a un contrato de trabajo o a una relación de trabajo definida por la legislación, los convenios colectivos y las disposiciones vigentes en cada Estado miembro (cláusula 1). Se reconoce el derecho individual a obtener el permiso parental a los trabajadores por razón de nacimiento o adopción de un hijo, para ocuparse del mismo hasta una edad determinada —propone hasta 8 años— que podrá ser determinada por cada Estado miembro y/o los interlocutores sociales (cláusula 2).

Toda esta normativa destinada a hacer efectivo el principio fundamental de Derecho Comunitario la Igualdad entre Hombres y las Mujeres, la garantía de la igualdad entre ambos sexos de oportunidad y tratos entre ambos sexos y luchar contra toda discriminación basada en el sexo alcanzara un mayor desarrollo si cabe, a partir del año 1997, en el que se inaugura los programas de acción comunitaria para la igualdad de oportunidades realizándose correspondientemente los informe sobre de oportunidades. Integrándose la Igualdad entre Hombres y Mujeres en el marco de los fondos estructurales.

La integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades en las políticas estructurales se contienen en la correspondiente

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 12 de diciembre de 2002, sobre Integración de la igualdad entre hombres y mujeres en los documentos de programación de los Fondos Estructurales para 2000-2006, que atiende a la necesidad de reducir la desigualdad entre mujeres y hombres por lo que se refiere a la tasa de ocupación, el nivel de formación, el acceso al mercado de trabajo y la participación en los procesos de adopción de decisiones.

Los Fondos Estructurales europeos (FEDER, FSE, FEOGA e IFOP) – señala dicha norma constituyen instrumentos esenciales en orden a contribuir a la realización de estos objetivos, conforme a sus obligaciones jurídicas y económicas. En particular, se señala que los Fondos pueden desempeñar un papel importante facilitando la conciliación entre la vida familiar y profesional, así como la integración de las mujeres desfavorecidas.

Hasta la Comunicación referida presenta una serie de Recomendaciones destinadas a suprimir los obstáculos que frenan el éxito de la integración de la igualdad entre hombres y mujeres en los Fondos Estructurales, y a tal efecto, la Comunicación enumera un conjunto de acciones inmediatas a realizar por los Estados Miembros, a saber:

- Se invita a los Estados Miembros y a sus autoridades de gestión a crear incentivos para aumentar la sensibilización y la importancia de la igualdad en todos los programas de los Fondos Estructurales.

- Se invita a los Estados Miembros a señalar claramente, por una parte, la financiación destinada a medidas específicas en favor de la igualdad y, por otra, los programas y proyectos que contribuyan a la igualdad mediante la integración de esta perspectiva, y a rendir cuentas sobre las cifras en cuestión con la ayuda de indicadores claros.

- Se solicita de los Estados Miembros que incentiven, a través de las autoridades de gestión, los comités de seguimiento y los responsables locales de programas y proyectos, del acceso a conocimientos especializados en materia de igualdad, especialmente a corto plazo, y a que garanticen la presencia de representantes de organismos e institutos de investigación sobre la igualdad en los comités de seguimiento de los Fondos Estructurales

- Se pide a los Estados Miembros que adopten medidas de sensibilización y organicen cursos de formación destinados a las autoridades de gestión, los miembros de los comités de seguimiento y los responsables y socios de programas y proyectos.

- Se invita a cada uno de los Estados Miembros a nombrar a un representante de alto nivel para coordinar la estrategia nacional en favor de la igualdad, contribuir a la coordinación de la estrategia de la UE y participar en un grupo de alto nivel encargado de apoyar la integración efectiva de la igualdad en las aplicaciones de los Fondos Estructurales.

- Se articula asimismo la dimensión internacional de la Igualdad entre Hombres y Mujeres, y se crea el 20 de diciembre de 2006 el Instituto Europeo de la Igualdad de Género , con el cometido

de ayudar a las Instituciones europeas y a los Estados Miembros a fomentar la igualdad de género en todas las políticas comunitarias y en las políticas nacionales resultantes, y a luchar contra la discriminación por razón de sexo, y asimismo con la idea de sensibilizar a los ciudadanos de la Unión Europea sobre este tema.

Hemos de señalar finalmente la realización de la Estrategia marco comunitario sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005), en la que se recuerda que la estrategia marco comunitaria adoptada en junio de 2000 tiene como objetivo integrar la perspectiva de género en todas las políticas comunitarias con impacto en la igualdad de oportunidades, principio de mainstreaming: integración de la perspectiva de género, y poner en marcha acciones específicas para reducir las desigualdades.

Dando continuidad a este proceso en 2001 se registraron una serie de avances y desarrollos en relación con la integración de la cuestión de la igualdad en las diferentes políticas y la puesta en marcha de acciones específicas.

Por lo que concierne a la asunción del objetivo de la igualdad entre hombres y mujeres en las políticas comunitarias, se lograron importantes avances en determinados sectores que podemos considerar individualizadamente:

- En el ámbito del ámbito empresarial, se procedió a la puesta en marcha un estudio dirigido a identificar y evaluar las buenas prácticas relacionadas con la promoción del espíritu empresarial femenino.

- Con respecto a la política económica general la presidencia belga de la Unión Europea (julio-diciembre de 2001) se acogió una iniciativa dirigida a reforzar la integración de la perspectiva de igualdad entre hombres y mujeres en las grandes orientaciones de política económica y dentro del proceso de Barcelona, en julio de 2001, en el marco del programa MEDA de cooperación con los países del sur del Mediterráneo, se organizó en Bruselas un foro regional sobre el papel de las mujeres en el desarrollo económico.

- Con respecto al sector de la educación y de la formación profesional en febrero de 2001, el Comité Sócrates adoptó un llamado Plan de acción para la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2002), plan que previa la evaluación de la perspectiva de género durante la primera fase del programa y la búsqueda de indicadores en orden a mejorar la efectividad de la igualdad entre hombres y mujeres en la segunda fase.

- En el campo de la ayuda humanitaria, en 2001, la Oficina Europea de Ayuda Humanitaria (ECHO) seguiría integrando la perspectiva de género en el terreno de la asistencia humanitaria y en la estrategia para el empleo, el 12 de septiembre de 2001, en el marco de la adopción del paquete anual para el empleo, once Estados Miembros recibieron una recomendación de la Comisión sobre la necesidad de reforzar la igualdad entre hombres y mujeres.

- En cuanto a la lucha contra la pobreza y las distintas modalidades de la exclusión social se refiere, en junio de 2001, los Estados Miembros establecieron sus primeros planes de acción

bianuales basados en objetivos comunes para luchar contra la pobreza y la exclusión social entre las mujeres mayores, las que crían solas a su familia y las víctimas de la violencia doméstica. Aunque son muchos los Estados Miembros que se han comprometido a adoptar medidas y afirmar intentos de reforzar la integración del factor de igualdad entre hombres y mujeres durante los dos próximos años, todavía queda mucho por hacer para lograr un enfoque coherente de las necesidades y características de hombres y mujeres en los diferentes ámbitos de los planes.

- Finalmente, con respecto a la representación política tal y como se establece en la Decisión 2000/407/CE, de 19 de junio de 2007, la Comisión se comprometió a alcanzar un equilibrio entre hombres y mujeres en los comités y en los grupos de expertos, para lograr en aras de alcanzar una representación de al menos el 40% de personas de cada sexo. Tras una primera encuesta realizada en 2000 entre determinados grupos de expertos de la Comisión, que reveló que sólo el 13,5 % de sus miembros eran mujeres, en 2001 se llevó a cabo un estudio mucho más completo. En 2001, el porcentaje medio de mujeres en el conjunto de los comités y grupos de expertos de la Comisión era del 28,8 %. El 30,5 % de los miembros de la Comisión con derecho a designar eran mujeres, mientras que en los demás casos el porcentaje era de 28,4 %.

La igualdad de retribución del trabajo sería asimismo prioritario en 2001 en el marco de la estrategia comunitaria sobre igualdad entre hombres y mujeres y de su programa de financiación. Se eligió este tema porque se refiere a la desigualdad más visible en los lugares de trabajo en Europa, pues pese a la existencia de

disposiciones jurídicas al respecto, las mujeres ganan todavía casi un 14 % menos que los hombres. En el año 1997 la brecha era más pronunciada en el sector privado que en el público, con un 19 % y un 10 %, respectivamente).

La importancia prestada al aspecto de la igualdad salarial quedaría reflejada en las conclusiones del Consejo Europeo de Estocolmo de marzo de 2001, en las que se pedía al Consejo como a la Comisión que procedieran a elaborar indicadores mas adecuados. Esto preparó el terreno para la Presidencia belga, que puso a punto una serie de indicadores fiables y rigurosos sobre los diferenciales retributivos entre hombres y mujeres.

Cerrando este proceso, el Parlamento Europeo aprobó en septiembre de 2001 un informe sobre la cuestión de la igualdad de retribución que señalaba que, para conseguir resultados reales, todos los agentes interesados, y a todos los niveles -Comisión Europea, Estados Miembros e interlocutores sociales-, debían adoptar un planteamiento polivalente. La estrategia europea para el empleo desempeña también un papel importante en el objetivo de la igualdad de retribución.

Los temas prioritarios del programa para la igualdad entre hombres y mujeres, serían los siguientes. En el período 2001-2002: igualdad de retribución; En el período de 2002-2003: la prioridad la conciliación de la vida familiar y la vida laboral; en el período 2003-2004: las mujeres en el proceso de toma de decisiones y en el de 2004-2005: los estereotipos sexistas.

Paralelamente a estas actuaciones debemos considerar el Libro Verde Igualdad y no discriminación en la Unión Europea ampliada³⁶⁸.

En Dicho Libro Verde se plantean diversas cuestiones sobre la política de igualdad y no discriminación en la Unión Europea ampliada, destacando la realización de enormes progresos en el marco jurídico y político en los últimos cinco años, analizando los avances realizados en la lucha contra la discriminación basada en el sexo, la raza o el origen étnico, la religión o las convicciones, la edad, una discapacidad o la orientación sexual.

A este respecto el Libro verde concluye que la Unión Europea se ha dotado de un arsenal legislativo para luchar contra la discriminación basada en el sexo en los ámbitos de la remuneración, las condiciones de trabajo y la seguridad social, no obstante, es necesario que la Comunidad combata la discriminación en base a motivos distintos del sexo.

Se reconoce así que por esta razón el Tratado de Ámsterdam de 1997 ha introducido el artículo 13, que habilita a la Comunidad a actuar para luchar contra la discriminación fundamentada en una serie de nuevos motivos, como la raza o el origen étnico, las creencias, religión o las convicciones, la edad, una discapacidad y la orientación sexual, disposición modificada más tarde por el Tratado de Niza con el fin de permitir al Consejo pueden adoptar en este medidas de estímulo por mayoría cualificada.

³⁶⁸ COM (2004) 379 final

En su desarrollo surgen las referidas Directivas del año 2000 que constituyeron importantes refuerzos a la protección contra la discriminación en la UE, en la medida en que obligan a todos los Estados Miembros a introducir modificaciones importantes en sus legislaciones nacionales, incluso en los países que ya disponían de una legislación antidiscriminatoria elaborada.

Por su parte, los Estados Miembros se verán obligados a actualizar su legislación relativa a la discriminación basada en el sexo tomando para ello como punto de partida la Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, así como la condiciones de trabajo³⁶⁹.

Por primera vez, por obra de estas Directivas se han introducido protecciones contra algunas formas de discriminación en un gran número de Estados Miembros, creándose nuevos organismos especializados en materia de igualdad.

Así se llegaría a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, proclamada en diciembre de 2000, que reafirma el compromiso de la Unión con el principio de no discriminación, pues como hemos señalado, en su artículo 21 prohíbe la discriminación basada en hasta seis “causas” de discriminación mencionados en el artículo 13 del Tratado CE y en siete motivos suplementarios: origen social, características genéticas, lengua, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio y nacimiento. En línea con lo dispuesto en el artículo 12 del Tratado CE,

³⁶⁹ Directiva 2002/73/CE

el artículo 21 de la Carta prohíbe cualquier discriminación fundamentada en la nacionalidad. La lista de motivos está abierta.

Los principios enunciados por la Carta deberían guiar la elaboración de las políticas de la UE y su aplicación por las autoridades nacionales. La Carta desde el primer momento se constituye en un documento importante al que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) se remite en orden a la interpretación del Derecho comunitario, en vigor junto con el Tratado de Lisboa, en el todavía reciente 1 de diciembre de 2009.

El Libro Verde se propondría como objetivos mejorar la recopilación, seguimiento y análisis de los datos, el apoyo de la Unión a las medidas prácticas de lucha contra la discriminación, reforzar la cooperación con otras instancias e integrar el principio de no discriminación en los otros ámbitos de acción.

Siguiendo con las actuaciones más significativas sobre igualdad haremos referencia al “Plan de Trabajo para la Igualdad entre las mujeres y los hombre 2006-2010”³⁷⁰ y al Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se crea un Instituto Europeo de la Igualdad de Género³⁷¹.

Este Reglamento recordaría como los artículos 21 y 22 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, prohíben cualquier discriminación por razón des sexo y establecen que la

³⁷⁰ COM (2006) 92 final.

³⁷¹ Reglamento (CE) n o 1922/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se crea un Instituto Europeo de la Igualdad de Género. Diario Oficial n° L 403 de 30/12/2006 p. 0009 – 0017.

igualdad entre los hombres y las mujeres debe garantizarse en todos los ámbitos aludiendo así mismo al Consejo Europeo El Consejo Europeo de Niza de 7 y 8 de diciembre de 2000 instó a “desarrollar el conocimiento, la puesta en común de los recursos y el intercambio de experiencias, especialmente a través de la creación de un Instituto europeo del género”.

Con posterioridad el Parlamento Europeo solicita de la Comisión que se aceleraron los esfuerzos en orden a crear un Instituto surgido como hemos señalado el 20 de diciembre de 2006 que tendría los siguientes cometidos:

a) Recopilar, analizar y difundir información pertinente objetiva, comparable y fiable sobre la igualdad de género, incluidos los resultados de las investigaciones y las mejores prácticas que le comuniquen los Estados Miembros, las Instituciones comunitarias, los centros de investigación, los organismos nacionales sobre igualdad, las organizaciones no gubernamentales, los interlocutores sociales, los terceros países pertinentes y las organizaciones internacionales, y sugerirá ámbitos en los que convenga profundizar la investigación;

b) Establecer métodos que permitan mejorar el tratamiento objetivo , la comparabilidad y el contraste y la fiabilidad de los datos a escala europea, estableciendo criterios que permitan mejorar la coherencia de la información y tener en cuenta las cuestiones de género a la hora de recopilar datos;

c) Desarrollar, analizar, evaluar y difundir instrumentos metodológicos para apoyar la integración de la igualdad de género en

todas las políticas comunitarias y en las políticas nacionales resultantes y para apoyar la incorporación de la perspectiva de género en todas las Instituciones y organismos comunitarios;

d) realizar encuestas sobre la situación existente de la igualdad de género en Europa;

e) crear y coordinará una red europea de igualdad de género en la que participen los centros, los organismos, las organizaciones y los especialistas que se ocupen de la igualdad de género y de la integración de la perspectiva de género en otras actividades, a fin de apoyar y fomentar la investigación, optimizar el empleo de los recursos disponibles y promover el intercambio y la difusión de la información al respecto;

f) organizar reuniones ad hoc de expertos para apoyar el trabajo de investigación del Instituto, fomentar el intercambio de información entre los investigadores y promover la incorporación de una perspectiva de género en el desarrollo de sus estudios;

g) con el fin de dar a conocer mejor las cuestiones relacionadas con la igualdad de género entre los ciudadanos europeos, organizará, con las partes interesadas pertinentes, conferencias, campañas y reuniones a escala europea, y presentará los resultados y conclusiones de éstas a la Comisión;

h) difundir datos e informaciones sobre ejemplos positivos de hombres y mujeres de toda clase y condición social que hayan asumido papeles no estereotipados y presentar las conclusiones al

respecto, así con las iniciativas orientadas a dar publicidad a estos éxitos ejemplares y a promover su aprovechamiento;

i) aumentar el diálogo y la cooperación con las organizaciones no gubernamentales, que promuevan la igualdad de oportunidades, universidades y expertos, centros de investigación, los interlocutores sociales y los organismos conexos cuya labor se centre en la consecución de la igualdad de oportunidades a escala nacional y europea;

j) crear un fondo de documentación de acceso público;

k) poner a disposición de organizaciones públicas y privadas la información obrante sobre la incorporación de la perspectiva de género en diferentes ámbitos;

l) facilitar a las Instituciones comunitarias información sobre la igualdad de género y la incorporación de la perspectiva de género en los países que se encuentran en vías de adhesión y en los países candidatos.

Queda asimismo por considerar la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007) Hacia una sociedad justa³⁷².

³⁷² Decisión n o 771/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006 , por la que se establece el Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para Todos (2007) — Hacia una sociedad justa (Texto pertinente a efectos del EEE) DO L 146 de 31.5.2006, p. 1/7.

Se organiza este Año Europeo con el objetivo de sensibilizar a la opinión pública sobre las ventajas de una sociedad justa y más cohesionada, se propuso la adopción de iniciativas de concienciación para rechazar las actitudes y conductas discriminatorias, y proporcionar más información a los ciudadanos sobre sus derechos y obligaciones legales. Actividades y conmemoraciones que se enmarcan dentro de un enfoque transversal de la no discriminación que debería permitir garantizar una aplicación correcta y uniforme del marco legislativo comunitario en toda Europa, haciendo resaltar sus principios fundamentales y obteniendo un apoyo activo del público a la legislación en materia de no discriminación y de igualdad.

Se establecen como objetivos específicos los siguientes:

- Concienciar sobre el derecho a la igualdad de trato y al no sufrimiento de prácticas discriminatorias
- Estimular un debate sobre cómo aumentar la participación en la sociedad
- Celebrar y facilitar la diversidad. El Año europeo deberá ser aprovechado para concienciar a los ciudadanos sobre la contribución positiva que las distintas personas, independientemente de su sexo, origen étnico o racial, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, aportan a la sociedad en su conjunto.
- Promover una sociedad más cohesionada. El Año europeo buscará aumentar la concienciación acerca de la importancia de promover buenas relaciones entre los distintos grupos de la sociedad,

en particular los jóvenes, y en vistas a la abolición de los estereotipos, los prejuicios y la violencia.

El presupuesto establecido para dicha celebración del Año europeo 2007 para el período del 1 de enero de 2006 al 31 de diciembre de 2007 es de 15 millones de euros.

La Comisión garantizará que las actividades definidas a nivel europeo sean coherentes y complementarias con las demás acciones pertinentes a nivel comunitario (Fondos Estructurales, desarrollo rural, educación, ciudadanía, derechos fundamentales), nacional y regional.

Cabe incluir en este apartado la Directiva del Consejo de 15 de diciembre de 1997 relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo³⁷³. La Recomendación correspondiente pretende fundamentar la idea según la que la igualdad entre hombres y mujeres es un derecho fundamental previsto por el Tratado CE y una política prioritaria de la Unión Europea, entendiendo que a pesar de los progresos que se han alcanzado, aún puede y debe hacerse más, tanto en el plano laboral como en lo que respecta a la vida privada.

3.4. El Principio de Igualdad desde la perspectiva del Comité de las Regiones

³⁷³ Directiva 97/80/CE del Consejo de 15 de diciembre de 1997 relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo. Diario Oficial nº L 014 de 20/01/1998 p. 0006 – 0008.

Desde los inicios mismos del ejercicio de sus funciones el Comité de las Regiones ha dedicado un esfuerzo importante a los temas de Igualdad. Es preciso destacar al respecto como ámbitos preferentes: la Igualdad entre Hombres y Mujeres; la Igualdad y no Discriminación; Igualdad de oportunidades para todos y el Acceso a la educación para todos. En todo caso los escenarios en los que se extiende su reflexión y sus recomendaciones.

Los principales hitos normativos de la actuación del Comité de las Regiones se contienen en los Dictámenes correspondientes a las Comunicaciones de la Comisión a las Directivas del Consejo, a los Libros Verdes o simplemente se constituyen como Dictámenes de iniciativa sobre los distintos temas que afectan a la Igualdad.

A tales efectos se consideran en cuanto a algunas de tales actuaciones en los ámbitos considerados preferentes.

A propósito de la estrategia marco comunitaria sobre la Igualdad entre hombres y mujeres (2001- 2005)” y la “Propuesta de Decisión del Consejo sobre el programa relativo a la Igualdad entre hombres y mujeres (2001- 2005)³⁷⁴“, el Comité de las Regiones realizaría el 13 de diciembre de 2000, el correspondiente Dictamen³⁷⁵ del que podemos extraer las consiguientes conclusiones.

³⁷⁴ “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité económico social, y al Comité de las Regiones *“hacia una estrategia marco comunitaria sobre la Igualdad entre hombres y mujeres (2001- 2005)”* y la “Propuesta de Decisión del Consejo sobre programa relativo a la estrategia marco comunitaria sobre la Igualdad entre hombres y mujeres (2001- 2005)”

³⁷⁵ Bruselas 5 de 2001, Dictamen del Comité de las Regiones de 13 de diciembre de 2000, sobre “la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité económico social, y al Comité de las Regiones *“hacia una*

El Comité de las Regiones considera que la Igualdad entre hombres y mujeres es un derecho fundamental y como tal este derecho debe incorporarse a la Carta de Derechos Fundamentales, de aquí que se apoye con toda firmeza la propuesta de la Comisión dirigida a promover los derechos de la mujer como uno de los principales Derechos Humanos en el capítulo de la estrategia que promover e Igualdad de sexos en la vida civil.

Sobre la transversalidad, el Comité de las Regiones apoya el uso de esta, y entiende que produce sus mejores resultados cuando va acompañada de acciones positivas, por lo que las políticas de transversalidad requieren la asunción de un liderazgo y una determinación fuertes, así como el reconocimiento de la imperiosa necesidad de abordar las cuestiones relativas a la Igualdad entre las mujeres y los hombres.

En lo referente al mercado laboral, el Comité de las Regiones cree oportuno incluir acciones favorecedoras de Igualdad de oportunidades tanto en las directrices para la Estrategia europea de empleo y como en los planes de acción nacionales para el empleo, así como el reconocimiento de los trabajos de los entes regionales y locales para promover la iniciativa empresarial y las empresas locales.

El Comité reconoce los grandes progresos generados por la integración del Igualdad de oportunidades en los Fondos

estrategia marco comunitaria sobre la Igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005)” y la “Propuesta de Decisión del Consejo sobre programa relativo a la estrategia marco comunitaria sobre la Igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005)” COM-5/029

Estructurales, y resalta la importancia que deben tener los informes de ejecución anual de los Estados Miembros en fin de supervisar y hacer balance de los progresos realizados en materia de Igualdad de oportunidades.

Con referencia a la inclusión social, el Comité de las Regiones observa que hay muchas mujeres que no puede ser activas en el mercado laboral o son madres solteras que carecen de estructuras adecuadas de apoyo experimental altos niveles de exclusión social. El comité de las Regiones entiende que los responsables políticos deben reconocer la exclusión que padecen estas mujeres, y fomentar la Igualdad entre hombres y mujeres en políticas ideadas para fomentar la integración social, subrayando la importancia de los programas STOP y DAPHNE.

Recordaremos que el programa STOP, acción común de 29 de noviembre de 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K. 3 del Tratado de la Unión Europea, nació como un Programa de estímulo e intercambios en el ámbito de la trata de seres humanos y explotación sexual de los niños establecido con el objetivo de entablar el intercambio de información, por medio de un programa, entre los Estados Miembros en los ámbitos de la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños³⁷⁶.

Este programa se vería ampliado por obra de la Decisión del Consejo, de 28 de junio de 2001, por la que se establece una segunda fase del programa de estímulo, intercambios, formación y cooperación

³⁷⁶ Diario Oficial L 322 de 12.12.1996

destinado a los responsables de la acción contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los menores (STOP II)³⁷⁷.

Por su parte, el programa Daphne establecido por Decisión nº 293/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de enero de 2000 tiene por objeto aplicar distintos métodos implantadores medios destinados a garantizar un nivel considerable de protección de la salud física y mental de los niños, los adolescentes y las mujeres contra la violencia (incluidos los abusos y la explotación sexual) mediante la prevención y la ayuda a las víctimas, para evitar nuevas exposiciones a la violencia. Este programa que expiraría a finales de 2003, habiendo sido sustituido por el programa Daphné II³⁷⁸.

Paralelamente a estas consideraciones, el Comité de las Regiones recogerá con agrado la Recomendación del Consejo sobre la participación equilibrada de mujeres y hombres en el proceso de toma de decisiones, y concluye además que la infrarrepresentación continuada de las mujeres en la vida política en todos los ámbitos de gobierno resulta inaceptable para la democracia moderna

Finalmente sobre los indicadores, la supervisión y la evaluación, el Comité de las Regiones acoge con satisfacción la propuesta de adoptar un planteamiento de gestión de los resultados en la Estrategia marco caracterizado por criterios claros de valoración como instrumentos de supervisión, análisis comparativos, control del factor de Igualdad y evaluación. Se establece al respecto que han de

³⁷⁷ Diario Oficial L 186 de 07.07.2001

³⁷⁸ Diario Oficial L 34 de 9.2.2000

aplicarse este tipo de técnicas si se desea que la Igualdad entre ambos sexos llegue a ser una realidad y no tan solo un optimum desideratum.

Una segunda actuación reseñable del Comité de las Regiones³⁷⁹ está representada por la propuesta de Directiva del Consejo de 24 de mayo de 2004 mediante la que se aplica el principio de Igualdad de trato entre mujeres y hombres al acceso a bienes y servicios y su suministro³⁸⁰.

El Comité de las Regiones expresa su decepción por el limitado ámbito de aplicación de la propuesta, y entiende que la Comisión no ha sido capaz de cumplir la tarea que le fuere encomendada a este en el Consejo Europeo de Niza en el 2000 de presentar una propuesta de Directiva basada en el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea a fin de fomentar la Igualdad de trato fuera del ámbito laboral. Por ello considera que hay que trabajar para eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres y fomentar activamente la Igualdad.

Entiende asimismo que hay una gran diferencia entre la puesta en práctica del principio de Igualdad de oportunidades para hombres y mujeres y la del principio de la Igualdad de trato en ámbitos específicos. La Igualdad de oportunidades para hombres y mujeres es un concepto mucho más amplio, que concierne al hecho de tener las mismas oportunidades, derechos y obligaciones en todos los ámbitos,

³⁷⁹ Dictamen del Comité de las Regiones sobre la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres al acceso a bienes y servicios y su suministro DOCE C 121, 30-4-2004 (2004/C 121/06)

³⁸⁰ Directiva del Consejo 2004/113 CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombre y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro (DOCE 113 de 13-12-2004).

incluido un reparto equitativo del poder y la influencia en la sociedad, y para alcanzar una autentica Igualdad no basta con utilizar la Igualdad de trato como estrategia única.

Una tercera actuación que habremos de destacar es la referida al Dictamen realizado el 6 de diciembre de 2006³⁸¹, sobre el plan de trabajo para la Igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010³⁸²

En el referido Dictamen, el Comité de las Regiones tiene en cuenta sus propios trabajos anteriores y, en concreto, los Dictámenes sobre el “Proceso de elaboración de una Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea”³⁸³, el referido Dictamen sobre la “Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres al acceso a bienes y servicios y su suministro”³⁸⁴, el Dictamen sobre “Modernización de la protección social para crear más y mejores empleos: un enfoque general que contribuya a hacer que trabajar sea rentable”³⁸⁵ y el Dictamen sobre “Las mujeres y la pobreza en la Unión Europea”³⁸⁶.

³⁸¹ “Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo del Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones- plan de trabajo para la Igualdad entre las mujeres y los hombres 2006- 2010” COM(2006)92 final.

³⁸² Dictamen del Comité de las Regiones sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo del Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones- plan de trabajo para la Igualdad entre las mujeres y los hombres 2006- 2010” COM(2006)92 final. Bruselas 19 de diciembre de 2009. ECOS-IV-005.

³⁸³ CDR 327/1999 final

³⁸⁴ CDR 19/2004

³⁸⁵ CDR 28/2004 fin

³⁸⁶ CDR 151/2005 fin

Según las correspondientes recomendaciones del Comité de las Regiones, la Unión Europea tiene que colaborar estrechamente con los medios de comunicación y mostrarse dispuesta a elaborar códigos de conducta que eliminen los aspectos contrarios a las prioridades del plan de trabajo.

El Comité entiende que para conseguir que la democracia se realice de un modo activo debe garantizar la plena participación de los ciudadanos en las decisiones finales vinculantes, y mientras la desigualdad de género siga existiendo en el proceso decisorio, no se podrá lograr plenamente la democracia en el seno de la Unión Europea, por lo que el Comité de las Regiones y las Instituciones comunitarias deben comprometerse a acelerar la reforma de los procesos democráticos en los Estados Miembros.

Los entes regionales y locales deben servir de ejemplo de esta actuación estableciendo normas elevadas sobre la Igualdad de género. Entre las medidas se podría garantizar dicha Igualdad en los tribunales de contratación. El Comité concluye que con el fin de garantizar la conciliación de la vida personal familiar y laboral, se deben poner en marcha las iniciativas de asociación con entidades públicas y privadas que fomenten el acceso a infraestructuras de cuidado de niños, que podrían financiarse con cargo a los Fondos Estructurales o al programa Progress.

El Comité despliega una serie de prioridades del Plan de Trabajo: a/ Mejorar la gobernanza en favor de la igualdad de género, b/ Descentralización de los objetivos del plan de trabajo, c/ Establecimiento de las condiciones que permitan conciliar las

responsabilidades familiares y laborales, d/ Un marco jurídico sólido y bien aplicado y Igualdad de género en el proceso decisorio.

Finalmente hay que valorar el propio reconocimiento que la institución hace al confesarse que en el Comité de las Regiones no existe equilibrio de género entre sus miembros y, por lo tanto, no puede considerarse como un modelo de buenas prácticas para los entes locales y regionales de la UE. El Comité debería utilizar el “Año Europeo de la igualdad de oportunidades para todos” de 2007 como catalizador y cooperar con las delegaciones nacionales y los grupos políticos representados en el CDR para elaborar una estrategia sobre la manera de lograr la paridad entre hombres y mujeres, así como publicar esa estrategia en 2007.

No deja de tomar importancia como actuación complementaria orientada a la mejora de la condición de las mujeres cabe considerar el Dictamen del Comité de las Regiones de 13 de octubre de 2005 sobre el tema “Las mujeres y la pobreza en la Unión Europea”³⁸⁷.

Según se incluye en el citado Dictamen la discriminación que sufren numerosas mujeres constituye uno de los mas importantes retos que tiene que hacer frente la Unión Europea, debido a que existen índices más altos de precariedad y pobreza, hasta 17% vive todavía por debajo del umbral del riesgo de pobreza, su remuneración en los empleos es más precaria.

³⁸⁷ Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema Las mujeres y la pobreza en la Unión Europea DO C 81, 04/04/2006.

Esta es una de las cuestiones mejorables, debido a que las mujeres representan en Europa cerca de la mitad de la población activa. A pesar del avance histórico que ha vivido la mujer en los últimos años, los alcanzado el objetivo de una tasa de empleo del 60% para las mujeres que estableció la Cumbre de Lisboa en el año 2000, al igual que hay que seguir combatiendo sus mayores índices de desempleo que continúan discriminando la mujer.

Teniendo en cuenta dicho análisis el Comité de las Regiones ha constatado la presencia de muchas formas de discriminación de la mujer, en forma de salarios siempre inferiores a los masculinos, la forma de empleos flexibles se aplica más a las mujeres, lo que las hacen más vulnerables, y por supuesto que las mujeres ocupan las mayores tasas de trabajo a tiempo parcial, con un 33,5% del empleo femenino aproximadamente, y de un 6,5% masculino.

A todo lo anterior se suman aspectos destacables como fue las personas de edad son mayoritariamente mujeres en su mayoría y las diferencias en las pensiones mensuales de hombres y mujeres son muy significativas; que la violencia ejercida sobre las mujeres es el máximo y más grave exponente de la discriminación están sometidas, a menudo las mujeres son víctimas de la prostitución y de redes internacionales de trata de seres humanos, y que las actuaciones abusivas se sufren aún más por las mujeres pertenecientes a minorías étnicas de la Unión Europea.

En definitiva, el Comité de las Regiones concluye que las desigualdades de trato entre hombres y mujeres las que provocan la

precariedad o el riesgo de precariedad, lo que lleva al riesgo de caer en la pobreza y la exclusión.

Por todo ello, el Comité de las Regiones presenta las siguientes recomendaciones:

- El Comité cree necesaria la mayor participación de los entes descentralizados, es decir los entes locales y regionales, que gracias a su proximidad a los ciudadanos, tendrán una mayor capacidad de acción para hacer frente a los retos del siglo XXI, entre ellos la discriminación y la falta de Igualdad.

- Entiende que para erradicar la pobreza será prioritario luchar en primer lugar contra todas las desigualdades, por lo que se han de fomentar servicios de interés general que garanticen el empleo femenino, consoliden el derecho a la protección social de las personas, y protejan a los grupos de la sociedad más necesitados.

- Solicita que las diferentes instancias gubernamentales se ocupen con una mayor dedicación a la importante cuestión de la violencia contra la mujer, y que desarrollen políticas aún más específicas centradas en grupos particulares de mujeres con discapacidad, de edad avanzada, que habitan en zonas rurales etc.

- Solicita una mayor conciliación entre la vida personal, laboral y profesional, que se definan unos derechos más equitativos en materia de licencia parental remunerada, sobre todo para que los varones decidan participar más activamente en la educación a sus hijos

- Lamenta la fuerte influencia de los integrismos religiosos que tratan de suprimir los derechos de la mujer en materia sexual y reproductiva y que se constatan desde hace una década en todos los entes territoriales.

- Entiende que se ha de fomentar la participación y creación de empresas de las mujeres, para que en el futuro se puedan consolidar como un gran activo económico, y eliminar el desequilibrio entre hombres y mujeres en materia de empleo.

- Considera imprescindible actuar en la lucha contra la pobreza femenina, y dar prioridad a la Igualdad de acceso a la educación, acabar con el analfabetismo femenino, mejorar el acceso de la mujer a la formación profesional, la enseñanza científica y técnica y la formación continua, así como las nuevas tecnologías de la información, sobre todo en las poblaciones rurales.

- Observa como prioritario convertirse las capacidades de la mujer en motor del desarrollo regional, por lo que se han de implementar medidas para facilitar la conciliación de la vida personal laboral y profesional, y garantizar una efectiva y adecuada incorporación de las mujeres al mercado laboral.

- No se conseguirá que la Igualdad sea real y efectiva se tiene que conminar a las autoridades presupuestarias a que doten de los recursos económicos suficientes a todos estos proyectos, planes, y programas tendentes a la consolidación del principio de Igualdad de oportunidades en el seno de la Unión Europea

Y por último, se pueden complementar aquellas intervenciones con otras actuaciones como la elaboración de un manual de buenas prácticas dirigido los entes territoriales europeos y centrado en la aplicación de las políticas para la Igualdad entre los sexos, mediante la incorporación de la Igualdad de oportunidades, y la Igualdad de sexos como elementos transversales en todas las políticas públicas, y en definitiva, manteniendo unas políticas continuistas en cuanto a los Fondos Estructurales, que sigan financiando las iniciativas locales de las mujeres, en particular en las regiones más desfavorecidas de la Unión Europea.

Finalizamos la consideración de las actuaciones del Comité de las Regiones en esta materia aludiendo a la importante cuestión de la protección de las mujeres frente a la violencia, es decir, al fenómeno de la violencia doméstica tal como se toma en consideración y trata en el Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones de 7 de octubre de 2009 sobre “Las actuaciones prioritarias de los entes locales y regionales para prevenir la violencia hacia las mujeres y mejorar la atención a las víctimas”³⁸⁸.

Sobre esta base el Comité de las Regiones realiza las siguientes recomendaciones:

- Invita a los entes locales y regionales de los Estados Miembros a seguir la recomendación de la Organización Mundial de

³⁸⁸ Comité de las Regiones. ECOS-IV-025. 81º Pleno. 7 de octubre de 2009. dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones sobre “las actuaciones prioritarias de los entes locales y regionales para prevenir la violencia hacia las mujeres y mejorar la atención a las víctimas”.

la Salud que señalar la necesidad de “apoyar las investigaciones sobre las causas, las consecuencias y los costos de la violencia contra la mujer y sobre medidas de prevención eficaces”, a fin de que éstos datos sirvan de base para la acción y la reducción y la prevención de la violencia de género.

- Solicita que se creen procedimientos que permitan recoger datos estadísticos, homogéneos y comparables sobre violencia y políticas en materia de Igualdad entre hombres y mujeres en todos y cada uno de los entes locales y regionales.

- Entiende oportuna la realización de un estudio a nivel europeo que ofrezca datos sobre la prevalencia de formas de violencia contra las mujeres en las distintas regiones.

- Insiste en una mayor atención a la educación, como agente principal junto con las familias en la socialización de los menores, trabajando intensamente el principio de Igualdad y la lucha contra la violencia de género.

- Establece la necesidad de erradicar de la sociedad formas de entender la masculinidad y feminidad que supongan una desigualdad de poder económico, social o político que se difundan a través de la publicidad, medios de comunicación y materiales educativos.

- Se requiere aumentar las medidas de seguridad hacia las mujeres que son víctimas de violencia en cada uno de los entes locales y regionales, con el aumento de recursos personales y policiales y un

refuerzo en los recursos tecnológicos, que garanticen la integridad física y personal estas personas.

Paralelamente a la Igualdad entre Mujeres y Hombres, como principio del Derecho Comunitario se plasma el principio de igualdad de oportunidades, que a su vez enlaza con la igualdad de trato y con la igualdad de retribución.

La legislación comunitaria en esta materia comenzaría a desarrollarse en 1975 justamente cuando se produce el importante impulso que llevaría a la construcción de la Unión Europea.

Señalemos a tal efecto tres instrumentos: una Directiva del Consejo de 10 de febrero de 1975, que se ocuparía del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos³⁸⁹; otra Directiva del Consejo, de 9 de febrero de 1976, que a su vez se ocuparía de la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo³⁹⁰; y una Decisión de la Comisión, de 9 de diciembre de 1981,

³⁸⁹ Directiva 75/117/CEE del Consejo, de 10 de febrero de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros que se refieren a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos. Diario Oficial n° L 045 de 19/02/1975 p. 0019 – 0020.

³⁹⁰ Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo. Diario Oficial n° L 039 de 14/02/1976 p. 0040 – 0042.

que tiene por objeto la creación de un Comité consultivo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres³⁹¹.

Un segundo paquete de Disposiciones se produciría al tiempo en el que se esta formulando el Acta Única, cuyo principal objetivo seria el desarrollo del Mercado Único. Así la Directiva del Consejo de 24 de julio de 1986 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social³⁹²; la Directiva del Consejo de 11 de diciembre de 1986 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejerzan una actividad autónoma, incluidas las actividades agrícolas, así como sobre la protección de la maternidad³⁹³.

Una vez articulado el Tratado de Maastricht de 1992 se continuará con el desarrollo normativo de este principio de no discriminación e igualdad de oportunidades, que seria objeto del Anexo XVIII del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo Salud

³⁹¹ Decisión de la Comisión, de 9 de diciembre de 1981, relativa a la creación de un Comité consultivo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Diario Oficial n° L 020 de 28/01/1982 p. 0035 – 0037.

³⁹² Directiva 86/378/CEE del Consejo de 24 de julio de 1986 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social. Diario Oficial n° L 225 de 12/08/1986 p. 0040 – 0042.

³⁹³ Directiva 86/613/CEE del Consejo de 11 de diciembre de 1986 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejerzan una actividad autónoma, incluidas las actividades agrícolas, así como sobre la protección de la maternidad. Diario Oficial n° L 359 de 19/12/1986 p. 0056 – 0058.

y seguridad en el trabajo, derecho laboral e igualdad de trato para hombres y mujeres³⁹⁴.

Pero sobre todo será ya en el período mas próximo en el tiempo , a partir del año 2000 cuando se articule una nueva normativa desarrollando el principio de igualdad de trato y la propia igualdad de género, a través de la Directiva del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico³⁹⁵; y sobre todo de la Directiva del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación³⁹⁶.

Este breve recorrido legislativo puede finalizar con la normativa emanada en el año 2006 y concretamente con la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, por la que se establece el “Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para Todos (2007) Hacia una sociedad justa”³⁹⁷

³⁹⁴ Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo - Anexo XVIII - Salud y seguridad en el trabajo, derecho laboral e igualdad de trato para hombres y mujeres. Diario Oficial n° L 001 de 03/01/1994 p. 0484 – 0491.

³⁹⁵ Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. Diario Oficial n° L 180 de 19/07/2000 p. 0022 – 0026.

³⁹⁶ Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Diario Oficial n° L 303 de 02/12/2000 p. 0016 – 0022.

³⁹⁷ Decisión n o 771/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006 , por la que se establece el Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para Todos (2007) — Hacia una sociedad justa (Texto pertinente a efectos del EEE). Diario Oficial n° L 146 de 31/05/2006 p. 0001 – 0007.

Con respecto a la actuación del Comité de las Regiones, habremos de considerar las Recomendaciones contenidas en el Dictamen del Comité de las Regiones de 18 de noviembre de 2004 sobre el Libro verde “Igualdad y no discriminación en la Unión Europea ampliada”

El referido Dictamen se basaría en un Dictamen anterior sobre la igualdad de trato³⁹⁸, en un Dictamen sobre la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres al acceso a bienes y servicios y su suministro³⁹⁹, y en el proyecto de Dictamen⁴⁰⁰ aprobado por la Comisión de Política Económica y Social el 4 de octubre de 2004 (ponente: Sr. Moore, Ayuntamiento de Sheffield (UK-ELDR).

Sobre tales fundamentos se aprobaría por unanimidad el Dictamen correspondiente en el 57 Pleno celebrado los días 17 y 18 de noviembre de 2004 (sesión del 18 de noviembre) que articula las principales bases de actuación de las Instituciones comunitarias:

- El Comité cree muy importante responder al reto de las ampliaciones, por lo que se tienen que orientar a los proyectos dirigidos a los gitanos asignaciones específicas de fondos, y celebrar más debates y foro sobre educación entre todos los Estados Miembros para tratar el asunto de la ciudadanía social, la discriminación y los derechos humanos y fundamentales.

³⁹⁸ CDR 513/99 fin. DO C 226 de 8.8.2000, p. 1.

³⁹⁹ CDR 19/2004 fin. DO C 121 de 30.4.2004, p. 25.

⁴⁰⁰ CDR 241/2004 rev. 1

- Se ha de realizar un vademécum de buenas prácticas en la lucha contra discriminación para uso de los entes locales en su calidad empleadores, con ejemplos tomados de todos los Estados Miembros, al igual que pide a la Comisión que colabore con los Estados Unidos por establecer sanciones y procedimientos adecuados para los casos de incumplimiento de relaciones derivadas de las directivas.

- Cree que hay que mejorar la recopilación, seguimiento y el análisis de los datos, solicitando cooperación con los Estados Miembros y las autoridades nacionales para mejorar los mecanismos de seguimiento e información.

- Entiende que hay que aprovechar plenamente la financiación comunitaria, por lo que diría la Comisión que busque formas creativas para que las pequeñas ONGs accedan a la financiación de menor cuantía.

- Cree que hay que reforzar la cooperación con los sectores interesados, y garantizar la complementariedad con otros ámbitos de política comunitaria.

Por ultimo ha de aludirse en esta materia al reciente Dictamen del Comité de las Regiones del 18 de junio de 2009 sobre “no discriminación e Igualdad de oportunidades y aplicación del principio de Igualdad de trato de las personas”.

Las observaciones mas importantes se refieren a la relevancia local y regional, sobre lo que el Comité de las Regiones reitera que sólo mediante una auténtica participación de estos entes se puede

integrar la Igualdad de trato en las políticas, ya que éstos desempeñan un papel clave a la hora de recabar y facilitar información sobre nuevas necesidades de grupos de personas vulnerables.

Para el Comité los entes locales y regionales son los adecuados para implantar la Igualdad de oportunidades, y para ello puede contar con la creación del organismo que supervisa el respeto de los derechos y la Igualdad de oportunidades en la Unión Europea. Para conseguir este objetivo puede contar con instrumentos como la mediación entre ciudadanos e Instituciones, y a través de una mayor participación de la sociedad civil.

Atendiendo al ámbito de la Subsidiariedad , proporcionalidad y reglamentación, el Comité de las Regiones resalta la importancia de la descentralización local y la Subsidiariedad en orden al incremento de la participación de los ciudadanos en la aplicación de políticas basadas en la Equidad, adecuando todas sus actuaciones en base al principio de proporcionalidad, y una mejora continua en la reglamentación por lo que habrá que mejorar la regulación y reducir las cargas administrativas para conseguir un acceso igualitario en todos los servicios comunitarios.

En relación a la mejora del marco jurídico, el Comité de las Regiones reconoce que es necesaria una legislación contra la discriminación más estricta, que proteja los grupos vulnerables en cuanto a educación, protección social, prestaciones sociales y acceso a bienes y servicios. Esta protección Jurídica es fundamental, y se ha de realizar a través de la mediación, y otros instrumentos que potencien

las competencias interculturales de los proveedores de servicios públicos y sus trabajadores.

El Comité propone asimismo reforzar los instrumentos políticos que luchan contra la desigualdad de trato, los estereotipos y la denigración incorporando el principio de Igualdad desde una perspectiva transversal en todas las políticas públicas y entiende que la cooperación con la Comisión de Cohesión Social del Consejo de Europa podría contribuir a la integración efectiva de los principios de Igualdad, impulsando simultáneamente los fondos estructurales para apoyar aquellas medidas que faciliten la inclusión social y que promueve el acceso al mercado laboral a los bienes y servicios y a la participación ciudadana.

Para lograr tales objetivos es preciso disponer de información sobre las dificultades y necesidades de los grupos vulnerables, en especial sobre los menores inmigrantes no acompañados, sobre la trata de seres humanos, sobre los derechos de los niños, sobre los trabajadores con bajos ingresos etc., y la implantación de un efectivo sistema de recogida y tratamiento de datos sobre cuestiones de Igualdad y aporten una explicación global de la situación actual en cuanto la discriminación.

El desarrollo de enfoques específicos es un tema a tener en cuenta por el Comité de las Regiones, a fin de conseguir resultados mejores y más efectivos en diversos campos, por ejemplo garantizando un acceso igualitario a todos los servicios públicos garantizando una protección mayor a la mujer fuera del mercado laboral, mediante legislaciones y políticas que combatan la

homofobia, con acciones que experimenten una mayor inclusión social de grupos desfavorecidos, mediante políticas que aumenten la participación de personas con problemas de salud mental y exclusión social etc.

Por lo que concierne a la llamada discriminación múltiple, el Comité entiende que la legislación europea no la ha tomado suficientemente en serio y la debe tener más presente, definiendo este fenómeno, y atendiendo las necesidades de las personas que padecen las mismas y por ello se ven involucradas dentro de este grupo, formado principalmente por inmigrantes, mujeres y niños, menores no acompañados, solicitantes de asilo, personas con discapacidad, personas mayores etc.

En referencia al acceso al empleo, el Comité entiende que se ha de luchar por implantar políticas igualitarias y la Igualdad de oportunidades para acceder a empleos de calidad, ya que según su parecer las barreras para lograr un empleo remunerado constituyen una de las principales causas de desigualdad y exclusión social existentes.

El Comité de las Regiones además hace además hincapié en la inclusión social de los Romaníes. Observa al respecto la necesidad de fomentar la participación y el reconocimiento de los derechos de este grupo de personas al empleo y la formación, así como compartir las responsabilidades necesarias para mejorar su acceso a bienes y servicios como la vivienda, la sanidad, la educación y los demás servicios sociales que se encuentran a disposición del resto de ciudadanos europeos.

Fundamentadas todas estas actuaciones el Comité procede a fijar las correspondientes Recomendaciones manifestando en primer lugar la importancia de garantizar que los niños aprendan de pequeños a respetar y establecer relaciones amistosas con sus compañeros pertenecientes a otros grupos étnicos y religiosos.

Se han de desarrollar sesiones de formación práctica y conferencias con las partes interesadas para informarles de las posibilidades que ofrece la integración de la Igualdad en las políticas, al igual que formar a profesionales de distintos sectores y al personal de los entes públicos de todos los niveles con vistas eliminar toda conducta discriminatoria y desconsiderada que atente contra el principio de la Igualdad.

Se han de adoptar medidas concretas con grupos más necesitados como son los inmigrantes, y en concreto las mujeres migrantes, e incluso crear un fondo específico destinado a los menores inmigrantes no acompañados que ayude a las regiones responsables a asumir su tutela y a ofrecerles oportunidades que tienen el resto de niños de su edad, con el fin de integrarlos en la sociedad de acogida.

Se han de apoyar los programas educativos y planes de formación activos para facilitar la promoción de la no discriminación y la Igualdad de oportunidades, con medidas concretas como en el ámbito de la formación profesional, con campañas de promoción y sensibilización que lleven al conocimiento de los ciudadanos de todas las actuaciones de las Instituciones comunitarias en el campo del Igualdad.

Por supuesto, para conseguir este gran reto y garantizar la Igualdad en la Unión Europea sabe contar con los recursos humanos y financieros suficientes para contrarrestar todas las formas posibles de discriminación, al tiempo que contar con la indispensable cooperación de las entidades locales y regionales en el respeto de los derechos humanos, y por supuesto de la Igualdad.

Podemos cerrar el presente capítulo aludiendo a otros aspectos de la aplicación del Principio de Igualdad recogiendo en primer lugar la cuestión de la llamada “inclusión activa”, según el Dictamen del Comité de las Regiones, aprobado en el 75º Pleno, el 18 y 19 de junio de 2008⁴⁰¹.

Según el Comité de las Regiones el instrumento más importante de la inclusión activa es mejorar la integración activa, y es necesario que exista una combinación integrada de políticas por cada región, grupo destinatario y ciudadana, de modo que se eliminen los obstáculos para que se integre en el mercado laboral el mayor número de personas. La inclusión activa incluía elementos tales como la creación de posibilidades para los jóvenes de conseguir unas cualificaciones básicas para aumentar sus posiciones en el mercado laboral, la reintegración de personas sin empleo en el mundo laboral, o instrumentos de participación social para quienes, por su discapacidad

⁴⁰¹ Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema la Inclusión Activa. ECOS-IV-019. Texto de referencia Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Modernizar la protección social en aras de una mayor justicia social y una cohesión económica reforzada: promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral. COM(2007) 620 final.

psicológica o física, no pueden desarrollar un trabajo normal de acogerse al empleo protegido.

Las personas más alejadas del mercado laboral precisan un nivel de apoyo a la renta suficiente, así como otras ayudas, para vivir de manera digna y mantener un cierto nivel de adecuación con el fin de poder reintegrarse en el mercado laboral. Ello se conseguirá con medidas como por ejemplo formular un principio común a nivel de la Unión Europea según el cual la diferencia de salario mínimo interprofesional y el importe del apoyo a la renta debería ser suficiente para animar a los individuos y a los grupos destinatarios.

Es preciso fomentar el acceso a servicios sociales de alta calidad, y para ello los entes locales y regionales deberían disponer de instrumentos de todo tipo en orden a la mejora de la calidad de los servicios sociales.

También se debe adoptar un método abierto de coordinación, que ofrezca una coordinación política sin restricciones jurídicas. En base a este método, los Estados Miembros acuerdan identificar y promocionar sus políticas más eficaces en el ámbito de la inclusión activa con el fin de aprender de las experiencias recíprocas.

Otra aplicación del Principio de Igualdad, estaría referida al tema de la integración de los inmigrantes a lo que se refiere el

Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones de 12 de febrero de 2009 sobre las políticas de integración⁴⁰².

El Comité entiende que la integración de los inmigrantes debe constituir una prioridad fundamental de la Unión Europea. De aquí que determina la necesidad de tomar en consideración no sólo los aspectos económicos y sociales de la integración, sino también los aspectos relacionados con la diversidad histórica, cultural y religiosa, la ciudadanía, los derechos políticos y la participación de los inmigrantes legales en la vida política.

En orden a la consecución de objetivo se precisa un enfoque colectivo en el que participen todas las partes interesadas a escala local, regional, nacional y europea, junto con una promoción de medidas que garanticen el acceso de los inmigrantes al mercado laboral y aquí sí y ante cualificaciones profesionales y el apoyo de idiomas del país de origen, dado que facilita el aprendizaje del idioma o idiomas nacen a los oficiales del país de acogida.

Los entes regionales y locales deben desempeñar un papel decisivo para la aplicación de las políticas de integración. Se destaca al respecto el papel de algunas regiones europeas que desempeñan un papel decisivo de cara a la integración de menores inmigrantes no acompañados a su territorio.

⁴⁰² Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones sobre el tema los entes regionales y locales en primera línea de las políticas de integración. Diario Oficial C 120/52 de 28 de mayo de 2009.

El Comité de las Regiones hace hincapié en que es imprescindible actuar de manera conjunta así como promover la cooperación y el diálogo otros interlocutores implicados en el ámbito de la integración a nivel local, regional, nacional y europea, y propone impulsar una evaluación comparativa de los resultados de las estrategias de integración a escala local y regional.

Por ultimo debe hacerse una referencia al Dictamen del Comité de las Regiones del 11 de octubre de 2007 sobre “Igualdad de oportunidades y deporte”⁴⁰³. El Comité de las Regiones considera que si bien en el deporte de hecho existen practicas discriminatorias y situación de desigualdad, pero que puede usarse para luchar contra estas lacras, y para promover valores sociales como el espíritu de equipo, el juego limpio, la cooperación, la tolerancia y la solidaridad.

La mejor forma de conseguir la Igualdad de oportunidades para otros grupos sociales, dentro del deporte y a través de él, es mediante esfuerzos conjuntos y complementarios de todas las esferas de la Gobernanza.

Se toma la definición del deporte formulada por el Consejo de Europa como “cualquier forma de actividad física que, a través de la participación organizada o no, tiene por objeto la expresión o mejoría de la condición física y psíquica, el desarrollo de las relaciones sociales o la obtención de resultados en competición a todos los niveles” y se reconoce que determinados grupos sociales tienden a practicar menos deporte, tienen una menor representación en los ámbitos decisorios, y están excluidos de ciertas instalaciones

⁴⁰³ Diario Oficial C 305/53 de 15 de diciembre de 2007.

deportivas. Reconoce que en consecuencia, este conjunto de personas tienen una prevalencia desproporcionadamente elevada de las enfermedades que suelen asociarse a la vida sedentaria.

Por último el Comité demanda a los organizadores de grandes eventos deportivos internacionales que por un lado, planteen la cuestión de la Igualdad de oportunidades en sus respectivos deportes, y por otro lado que organicen seminarios coincidiendo con los eventos deportivos en los que se analice la Igualdad en el deporte y que incluyan la dimensión local y regional.

CAPÍTULO 4. EL COMITÉ DE LAS REGIONES Y LA JUSTICIA

Una de las iniciativas más importantes de la Unión Europea corresponde a la idea de crear el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, que sucede al establecimiento de la cooperación intergubernamental en materia de justicia e interior consagrada por el Tratado de la Unión o Tratado de Maastricht de 1992, cooperación en parte comunitarizada por el Tratado de Ámsterdam de 1997.

El Plan de Acción de Viena de 1998 y sobretudo el Consejo Europeo de Tampere de 1999 desarrollaron el ámbito de actuación planteado para el establecimiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia cuya consagración pretendió establecerse en el fallido Tratado Constitucional de 2004, proyecto de constitucionalización del orden jurídico comunitario si bien su contenido se recogió para el Programa de la Haya 2004-2009, incorporándose su tratamiento en el Tratado de Lisboa de 2007.

Por último, toda esta materia que se significa en la creación de una Europa de los Derechos Humanos, de la Justicia, de la Seguridad y de la Solidaridad se desarrolla en la actualidad siguiendo las propuestas del Programa de Estocolmo 2010-2014.

4.1 Sobre el concepto de Justicia

La Justicia se ha relacionado con las cualidades personales de los ciudadanos, manifestándose como la virtud de dar a cada uno lo

suyo, lo que le corresponde, y lo que se le debe otorgar, no obstante, la conceptualización de la Justicia ha sido cambiante, y ha evolucionado según la época y la civilización que ha hecho uso de la misma, erigiéndose como un valor que trata de aglutinar las normas que crean un marco adecuado y pacífico para que se desarrollan las relaciones entre las Instituciones y personas, marcando las pautas y acciones legales en la interacción entre las personas y las organizaciones.

Por tanto, la Justicia trata de fijar las reglas que regulan las cosas y personas dentro de una sociedad, llegándose a identificar la Justicia según John Rawls como “la primera virtud de las Instituciones sociales, así como la verdad es a los sistemas del pensamiento”⁴⁰⁴.

Las interpretaciones sobre la Justicia han sido diversas. Desde la visión de la Justicia de Platón, que en su obra “La República” propone que para la construcción de una ciudad ideal, los gobernantes tienen que transformarse en los individuos más sabios y justos, es decir en filósofos, o bien, que los individuos más justos y sabios de la comunidad, es decir, los filósofos, se transformen en sus gobernantes.

Por otro lado, la Justicia se ha identificado con la igualdad proporcional, según los postulados de Aristóteles, dando a cada uno lo que es suyo o lo que le corresponde, existiendo proporcionalidad en relación a la contribución que cada individuo aporta a la sociedad, sus necesidades y sus méritos.

También podemos observar alguna interpretación de la Justicia desde una perspectiva más religiosa, en virtud de la que Santo Tomás

⁴⁰⁴ John Rawls, A Theory of Justice (revised ed, Oxford: OUP, 1999).

de Aquino establece que los ciudadanos han de tener los derechos naturales que en definitiva les otorga Dios, que desembocarían en lo que actualmente conocemos como los Derechos Humanos y que se encuentran regulados en la Convención Europea de los Derechos Humanos⁴⁰⁵.

La Justicia se ha interpretado de diferente manera en algunas ocasiones, es decir, como la ética, equidad y honestidad, como un referente de rectitud que gobiernan la conducta y nos obliga a respetar los derechos de las demás personas, o incluso también se ha identificado a la Justicia como un valor y fin del Derecho que se podría conceptualizar según establece Norberto Bobbio como “aquel conjunto de valores, bienes o intereses para cuya protección o incremento los hombres recurren a esa técnica de convivencia a la que llamamos Derecho”.

Refiriéndonos a continuación a lo que ha supuesto la Justicia en la configuración y evolución de la Unión Europea, señalaremos que la Justicia ha sido uno de los principios básicos del desarrollo europeo, y estos principios se han identificado como aquellas verdades básicas que se encuentran dentro de los Tratados Constitutivos de la Unión Europea, considerándose sus fundamentos y pilares, y puntos de partida de la normativa comunitaria.

⁴⁰⁵ La Convención Europea de Derechos Humanos se aprobó por el Consejo de Europa en 1951 y su entrada en vigor tuvo lugar en 1953, con la finalidad última de proteger los Derechos Humanos y libertades fundamentales, y permitir el control judicial respecto a la preservación de tales derechos individuales.

Basándonos en la clasificación elaborada por Luis Corral Guerrero⁴⁰⁶ dentro del principio de Justicia podemos observar otros principios con los que la Justicia se relaciona, que son el principio de Competencia, el principio de Solidaridad y el principio del Acervo comunitario, y que, en definitiva, se constituyen como principios básicos sobre los que se ha implantado la Justicia dentro de la Unión Europea.

En primer lugar hemos de referirnos al principio de competencia, vinculado con el principio de legalidad, en virtud del cual las actuaciones comunitarias se tendrán que realizar dentro de los límites competenciales que estipulan el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Siendo un principio existente en cualquier organización, tiene como objetivo distribuir las competencias entre los diferentes órganos, del mismo modo que se han distribuido las competencias, por ejemplo, en el Estado Autonómico español, entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En este ámbito comunitario se sigue un sistema de atribución, que suponen tener únicamente las competencias que así se hubieran atribuido expresamente, lo que supone según establece Díez-Moreno que por un lado, para que la Comunidad pueda actuar sobre una determinada materia, deberá citar el precepto o preceptos que le habilitan para dicha actuación, mientras que por otro lado también se sobreentiende que la Comunidad Europea no tendrá poderes

⁴⁰⁶ Luis Corral Guerrero, *La Unión Europea: sus principios y naturaleza*, Cuadernos de Estudios Empresariales.

implícitos, ya que si faltase la atribución expresa, la competencia para actuar correspondería a los Estados Miembros⁴⁰⁷.

De este modo, se puede señalar que las competencias se clasificarán en competencias nuevas, y competencias transferidas. Mientras que las competencias nuevas, son entre otras, las otorgadas a las Instituciones Comunitarias o las competencias organizativas, por otro lado, las competencias transferidas son las que siendo en un primer momento de los Estados Miembros, finalmente se han cedido a la Unión Europea, es decir son las denominadas cesiones de soberanía.

A su vez, dentro de las competencias transferidas se pueden identificar las competencias exclusivas, y las competencias compartidas. Mientras que las competencias exclusivas constituyen el superior grado de competencia comunitario, entre las que podemos destacar por ejemplo las políticas comunes comerciales, agrícolas pesqueras y de transportes en sus elementos esenciales, o la supresión de los obstáculos a la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, por otro lado las competencias compartidas suponen el inferior grado de competencia comunitaria.

En cuanto al principio de Solidaridad en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea los Estados Miembros tratan de aumentar los niveles de solidaridad entre sus pueblos, respetando en todo momento la historia, cultura y tradiciones existentes.

⁴⁰⁷Cfr. Díez-Moreno, F.

Siempre ha existido un vínculo entre la solidaridad de los Estados Miembros y la cohesión económica y social, llegándose a entender por muchos autores que la cohesión se incluye dentro del término de solidaridad, que se ejecutarán mediante instrumentos jurídicos como son los fondos estructurales de desarrollo regional, el fondo social europeo o los fondos de orientación y garantía agrícolas.

De hecho, es tal la importancia de la cohesión económica y social dentro del marco comunitario, que se ha constituido como una política común⁴⁰⁸, y al mismo tiempo se ha creado el Fondo de Cohesión⁴⁰⁹ para poder ayudar a remediar los desbarajustes territoriales existentes entre las regiones más deprimidas y pobres de la Unión Europea.

Finalmente podemos referirnos al principio del acervo comunitario, plasmando la intención existente en el Tratado de la Unión Europea de mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo, al igual que garantizar que todas las acciones y actividades desarrolladas por la Unión Europea se tendrán que realizar en todo momento dentro de los límites del respeto y del desarrollo del acervo comunitario.

⁴⁰⁸ La política regional europea trata de eliminar los desequilibrios estructurales y regionales dentro de la Unión Europea, al tiempo que trata de fomentar el desarrollo igualitario de su regiones y territorios, garantizando principios como la igualdad de oportunidades, la solidaridad y la cohesión económica, contando con instrumentos relevantes como son los fondos estructurales y el Fondo de Cohesión, y siendo la presupuestación establecida para el período 2007-2013, la segunda más relevante partida presupuestaria en la historia de la Unión Europea.

⁴⁰⁹ Reglamento (CE) nº 1164/94 del Consejo, de 16 de mayo de 1994, por el que se crea el Fondo de Cohesión.

El acervo se ha identificado con el conjunto de bienes morales o culturales acumulados por tradición y coherencia, lo que nos lleva a identificar el acervo comunitario, con todas las normas, jurisprudencia y práctica comunitaria, teniendo como objetivo la protección del derecho comunitario mediante su permanencia y continuidad, siendo un requisito para todos aquellos países que tratan de adherirse a la Unión Europea, el aceptar y respetar el acervo comunitario, puesto que el derecho comunitario se ha configurado como el patrimonio jurídico de la Unión Europea.

4.2 El respeto de los Derechos Humanos

Podemos señalar que los Derechos Humanos serán todas las libertades, facultades o reivindicaciones relativas a los bienes básicos que son inherentes a toda persona por el mero hecho de gozar de la condición humana, identificándose como las condiciones que permitirán crear una relación integrada entre la persona y la sociedad, que permitirá a los individuos ser personas.

Básicamente los Derechos Humanos han recibido un carácter universal e igualitario que se han reconocido en los ordenamientos jurídicos internos de muchos Estados y en múltiples Tratados internacionales, como fue la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁴¹⁰, que es la referencia clave en la protección de los Derechos Humanos.

⁴¹⁰ Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. En su Preámbulo, señala que “La Asamblea General proclama la presente Declaración Universal de los Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones

El origen de los Derechos Humanos tiene lugar en la cultura occidental moderna, ya que según muchos historiadores del derecho y filósofos, no puede hablarse de Derechos Humanos en occidente hasta la Modernidad, debido a que hasta ese momento la sociedad estamental se centraba en grupos como la familia, el linaje o las agrupaciones profesionales, lo que provocaba que se concibieran facultades propias del ser humano, en cuanto facultades existentes para poder exigir algo en concreto.

De este modo, la proliferación de los derechos subjetivos, empezó a tener lugar y a debatirse básicamente a partir de los siglos XVI, XVII y XVIII. Configurándose los Derechos Humanos como un producto de la afirmación de la individualidad, y afirmándose que la aparición de los Derechos Humanos tendría lugar básicamente al tiempo que surgía la clase burguesa que luchaba contra el Antiguo régimen.

En la Baja Edad Media con Guillermo de Ockham⁴¹¹ perfiló la idea del derecho subjetivo, necesaria para establecer los Derechos Humanos, estableciendo la potestad humana para poder exigir una determinada cuestión como propia en un juicio.

deben esforzarse a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación el respeto a estos derechos y libertades, y que aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción”.

⁴¹¹ Guillermo de Ockham (1280-1349), fue un fraile franciscano y filósofo escolástico inglés. Oriundo de Ockham, un pequeño pueblo de Surrey, cerca de East Horsley.

Con posterioridad, durante la revolución inglesa, la burguesía logró hacer cumplir sus reivindicaciones de poder evitar los abusos continuados perpetrados por la corona, mediante la proclamación de la ley del hábeas corpus en 1679⁴¹², por la elaboración del Bill of Rights, donde se fijaron un cúmulo de principios en virtud de los cuales los Reyes no podían ni legislar ni decidir.

Con posterioridad, a lo largo de los siglos XVII y XVIII varios filósofos europeos establecieron el concepto de los derechos naturales. John Locke tuvo una especial relevancia para la configuración moderna de los Derechos Humanos, y los derechos naturales, que según él, no dependerían de la ciudadanía ni las fijadas por un determinado estado, ni se vincularían a grupos étnicos, culturales o religiosos en concreto.

Se constituyeron como hitos fundamentales las revoluciones de Estados Unidos y de Francia, dentro del proceso de reconocimiento de Derechos Humanos. De hecho, la declaración de derechos de Virginia del año 1776 se ha considerado históricamente como la primera declaración de Derechos Humanos, y respecto a Francia, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia de 1789 ha supuesto la conversión del derecho subjetivo en un elemento que ha sido el centro del ordenamiento jurídico constitucional.

⁴¹² El Habeas Corpus es una institución jurídica que trata de garantizar la libertad personal del individuo, evitando las detenciones arbitrarias e injustas, imponiendo la obligación de tener que poner a disposición del juez a un detenido en un plazo determinado, para que aquel ordene la libertad inmediata del detenido si es que no hubiera motivos suficientes y justificados para que continuase dicha detención.

Más tarde en el siglo XX los Derechos Humanos se han incorporando paulatinamente al derecho internacional, principalmente tras la Segunda Guerra Mundial, momento en el que los Derechos Humanos se han universalizado y alcanzado una gran importancia, de la mano de la creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945, o por la elaboración en 1948 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Según Norberto Bobbio, no es fácil establecer un fundamento claro y preciso de los Derechos Humanos debido a la ausencia de un concepto inequívoco y claro de los Derechos Humanos, las variaciones que éstos han sufrido a lo largo de los años, los conflictos existentes entre los propios derechos, o su heterogeneidad.

De este modo, han sido muchas las apreciaciones y valoraciones realizadas por filósofos sobre la fundamentación y naturaleza de los Derechos Humanos. Mientras que para unos los elementos esenciales de los Derechos Humanos han sido unos derechos concretos como son la libertad o la igualdad, para otros autores, los Derechos Humanos se han identificado en todo momento con una serie de valores. Aunque también existen otros grupos de pensadores que entienden que los Derechos Humanos son criterios a los que debe adecuarse la actividad de los poderes públicos.

La clasificación de los Derechos Humanos suele realizarse, teniendo cuenta las diferentes generaciones de Derechos Humanos. De este modo, Karel Vasak estipuló en 1979 por primera vez la división de los Derechos Humanos en tres generaciones.

En cuanto a los Derechos Humanos de primera generación, podemos encontrar los derechos civiles y políticos, vinculados al principio de libertad, que exigen la inhibición y la no injerencia en la esfera privada de los poderes públicos.

Por otro lado, los Derechos Humanos de segunda generación serán los relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales, que se vinculan al principio de igualdad, y que para su plena eficacia y cumplimiento se exige la intervención de los poderes públicos mediante la garantía a los ciudadanos de prestaciones y servicios públicos.

Finalmente, a partir de la década de los 80 del siglo pasado se empezó a hablar de los Derechos Humanos de tercera generación, vinculados con el principio de solidaridad. Esta generación de derechos exige una actuación a nivel global, incorporando nuevos derechos como el derecho a la paz, el derecho a la calidad de vida o el derecho al medio ambiente, entre otros.

Los Derechos Humanos también han proliferado dentro de las fronteras de la Unión Europea, y prueba de ello es que la libertad, la democracia, el respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales y al Estado de Derecho son los principios fundadores de la Unión Europea, y un requisito necesario para garantizar la legitimidad de la actuación de la Unión Europea, plasmándose en los Tratados de la Unión Europea la defensa de los Derechos Humanos y los valores democráticos, a nivel interno, y por supuesto siendo un pilar básico de la Relaciones Exteriores comunitarias.

Desde un primer momento, en el Tratado de Roma, la Unión Europea ha promovido los Derechos Humanos y las libertades fundamentales que estaban incorporadas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Convenios fundamentales de Derechos Humanos complementarios, u otros instrumentos como el Convenio Europeo de los Derechos Humanos.

Siendo siempre una prioridad para la Unión Europea la protección de los Derechos Humanos, se estableció en el Tratado de la Unión Europea de 1992, cuya entrada en vigor tuvo lugar en el mes de noviembre 1993, que uno de los objetivos de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea sería el desarrollo y la consolidación de la democracia y el Estado de derecho, y al respeto de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.

Se volvió a hacer referencia a la importancia de proteger los Derechos Humanos en el Consejo Europeo de Copenhague de 1993, que establecía los criterios políticos que debían cumplir los países candidatos a la Unión Europea para poder incorporarse, entre los que se estableció la necesidad de alcanzar una estabilidad de las Instituciones, que garantizasen la democracia, el Estado de derecho, los Derechos Humanos y el respeto y protección de las minorías.

Con la aprobación del Tratado de Ámsterdam del año 1997, cuya entrada en vigor tuvo lugar en el mes de mayo de 1999, tuvo lugar un salto cualitativo en cuanto a la mejora de la protección de los Derechos Humanos en el ámbito comunitario, debido a que se incorporó en este texto jurídico otra nueva referencia la protección de

los Derechos Humanos, en su artículo 6, en el que se volvía establecer que la Unión Europea se basaría en los principios de libertad, democracia, respeto de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales y el Estado derecho, principios que son comunes a los Estados Miembros.

Con posterioridad, en el Consejo Europeo celebrado en Niza en el año 2000 se llegó a adoptar la Carta de los Derechos Fundamentales, que por primera vez regularía de una forma conjunta y única en un solo documento todos los derechos civiles, políticos, económicos y sociales, documento en el que tanto el Consejo como la Comisión Europea reiteraron que ha de primar el principio del desarrollo humano y social, sostenible, equitativo y participativo, y que la promoción de los Derechos Humanos, la democracia, el Estado de Derecho y la buena Gobernanza forman parte integrante de él.

La Carta de los Derechos Fundamentales⁴¹³ ha reunido por primera vez todos los derechos que hasta el momento se habían incorporado en los diferentes instrumentos legislativos procedentes de normas nacionales, como de los convenios internacionales del Consejo de Europa, de las Naciones Unidas o de la Organización Internacional del Trabajo.

⁴¹³ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01). De la ingente bibliografía señalaré tan solo dos referencias actuales en relación con nuestras referencias: Ricardo Alonso García y Daniel Sarmiento, “La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Explicaciones, concordancias, jurisprudencia”, Thomson Civitas, 2006; Andrés de la Oliva Santos (Director), Marien Aguilera Morales e Ignacio Cubillo López (Coord.), “La Justicia y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, Ed. Colex, 2008.

La Carta de Derechos Fundamentales refuerza la seguridad jurídica, constando de un total de 57 artículos distribuidos en siete capítulos que incorporarán derechos relacionados con la dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, ciudadanía y justicia.

Actualmente hemos de referirnos a la regulación vigente de los Derechos Humanos que se encuentra en el Tratado de Lisboa, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 1 de diciembre de 2009. Principalmente la referencia a los Derechos Humanos la podemos encontrar en el artículo 2 de dicho Tratado de la Unión Europea⁴¹⁴, en donde se establece que la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los Derechos Humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

A su vez, en el artículo 3.5 del Tratado de la Unión Europea⁴¹⁵ donde se hace referencia a la Relaciones Exteriores en el mundo de la Unión Europea, se afirma que se contribuirá a conseguir la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los Derechos Humanos.

También se añade, en virtud del artículo 6.2 el Tratado de la Unión Europea⁴¹⁶, que la Unión se adherirá al Convenio Europeo para

⁴¹⁴ Tratado consolidado de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea C 83/17 de 30 de marzo de 2010.

⁴¹⁵ Tratado consolidado de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea C 83/17 de 30 de marzo de 2010.

⁴¹⁶ Tratado consolidado de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea C 83/17 de 30 de marzo de 2010.

la protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, sin que se produzca una modificación de las competencias de la Unión Europea que aparezcan definidas en los Tratados.

4.2.1 Perspectiva de ciertas Instituciones sobre los Derechos Humanos

En primer lugar, para fortalecer la estructura que rodea los Derechos Humanos y su protección dentro de las Instituciones comunitarias, el Consejo decidió crear en 2007, mediante un reglamento, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁴¹⁷.

Esta agencia cuyo funcionamiento empezó en marzo de 2007, tiene como principal finalidad asesorar en materia de los Derechos Fundamentales a los Estados Miembros y a las Instituciones comunitarias, para que a la hora de ejercitar las políticas y actuaciones europeas, respeten en todo momento y con plenitud los Derechos Humanos.

Existe un marco plurianual con duración de cinco años que planificará la actividad de la Agencia de los Derechos Fundamentales, desempeñando funciones variadas como son la elaboración de normas que mejoren la objetividad y fiabilidad de los datos a escala europea, recopilar, analizar y difundir los datos pertinentes sobre las medidas

⁴¹⁷ Reglamento (CE) 168/ 2007 del Consejo, de 15 febrero 2007, por el que se crea una agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

llevadas a cabo por la Unión Europea en referencia los Derechos Fundamentales, publicar un informe anual sobre las cuestiones relativas a los Derechos Fundamentales, así como elaborar una estrategia de comunicación, fomentando en diálogo con la sociedad civil para poder sensibilizar a la ciudadanía europea sobre los Derechos Fundamentales, entre otras funciones.

Mediante la Plataforma de los Derechos Fundamentales se intercambia información y conocimientos, con el fin de garantizar la cooperación entre las partes interesadas y la Agencia de los Derechos Fundamentales, fomentando las relaciones institucionales a nivel nacional, europeo e internacional.

El respeto de los Derechos Fundamentales, y la ciudadanía europea son elementos tan importantes dentro de la Unión, que se decidió establecer el programa “Derechos Fundamentales y ciudadanía” cuyo período de vigencia comprendería desde el 1 de enero de 2007 hasta el 31 diciembre 2013, para poder intentar promover el desarrollo de la Sociedad europea teniendo como objetivo en mente, garantizar el respeto de los Derechos Fundamentales, reforzar la sociedad civil y fomentar un diálogo abierto y transparente, mientras se lucha contra el racismo y la xenofobia⁴¹⁸.

Con este programa se intenta crear una sociedad europea basada en el respeto de los Derechos Fundamentales, y este modo tratar de combatir el racismo, la xenofobia y el antisemitismo,

⁴¹⁸ Decisión 2007/252/CE del Consejo, de 19 abril 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Derechos Fundamentales y ciudadanía, integrado en el programa General Derechos Fundamentales y justicia.

promover la mayor tolerancia, reforzar la sociedad civil y el diálogo, apoyar la formación judicial, o intentar promover la mejor comprensión intercultural e interconfesional.

A estos objetivos más genéricos, podemos añadir otros más específicos, que tratan de instar a los ciudadanos europeos a que participen activamente en la vida democrática, a que creen estructuras permanentes para el promover el diálogo interconfesional y multicultural, que apoyen a las organizaciones no gubernamentales, y que por supuesto presten especial atención al respeto de los Derechos Fundamentales concretos tanto en los Estados Miembros como en la Unión Europea.

Este programa se constituye de acciones concretas para alcanzar los objetivos mencionados anteriormente, mediante la aplicación de proyectos transnacionales de interés comunitario, acciones específicas realizadas por la Comisión mediante la organización de campañas y actos públicos, la difusión informativa, o estudios e investigaciones sobre los Derechos Humanos.

Lo que se complementará con subvenciones que contribuyan a financiar los gastos que surjan a consecuencia del programa de trabajo permanente de la Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos y de la Asociación de Consejos de Estado y Tribunales Supremos Administrativos de la Unión Europea, junto con la financiación de actividades de las organizaciones no gubernamentales.

Evidentemente los ciudadanos ocupan una posición central en este programa específico de Derechos Humanos y ciudadanía, puesto

que esta nueva acción comunitaria se dirige a los ciudadanos de los países participantes, a las organizaciones de la sociedad civil, y a los distintos grupos y colectivos que tratan de conseguir que este programa sea un completo éxito, y consiga cumplir sus objetivos.

Finalmente se debe hacer mención a la serie de informes anuales sobre los Derechos Humanos que se han ido realizando en estos últimos años para presentar todas las políticas y acciones europeas para promover estos Derechos Humanos. En concreto, haremos referencia al último informe publicado para el período comprendido entre el uno de julio de 2007 al 30 junio 2008⁴¹⁹.

En este informe de 2008 relativo a los Derechos Humanos se aporta una visión general de las acciones que se han ejecutado por la Unión Europea en el período comprendido dentro de su ámbito de aplicación, destacándose acciones realizadas en terceros países de diferente índole.

En cuanto a las acciones conjuntas, se produjo el nombramiento de Representantes especiales de la Unión Europea para la Unión africana y Kosovo, se nombraron expertos en derechos de mujeres y niños afectados por conflictos armados, y se otorgó una especial importancia al tema de los Derechos Humanos y la igualdad de género en la PESD.

En este período se elaboraron nuevas directrices de la Unión Europea en materia de derechos de los niños, se realizaron

⁴¹⁹ Informe anual de la Unión Europea sobre los Derechos Humanos 2008. Consejo de la Unión Europea- Bruselas, 27 de noviembre de 2008.

declaraciones en relación con los acuerdos humanitarios en Colombia, y por la liberación de los defensores de los Derechos Humanos en Uzbekistán.

Se establecieron bastantes diálogos y consulta sobre los Derechos Humanos con ciertos países, incluso se incorporó una cláusula de Derechos Humanos en el acuerdo sobre comercio y asuntos comerciales acordado con la República de Montenegro en 2007.

Por supuesto, se dio más énfasis a la promoción de cuestiones temáticas sobre los Derechos Humanos. Se consiguió abolir la pena de muerte en Uzbekistán o Ruanda; la Unión Europea revisó la lista de control para incorporar la protección de niños afectados por conflictos armados en las operaciones de la PESD; se elaboró un informe sobre la aplicación del plan de acción de la Unión Europea sobre la trata de seres humanos.

En relación a la democracia y las elecciones, la Comisión Europea publicó el “manual de observación electoral de la Unión Europea”⁴²⁰ y el “compendio de normas electorales internacionales”; al igual que se adoptaron medidas en referencia al diálogo intercultural, las personas con discapacidad, o el asilo y migración, entre otros temas.

⁴²⁰ Manual de observación electoral de la Unión Europea, Comisión Europea 2008 Equipos electorales: Dirección General de Relaciones Exteriores http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/ Dirección General de la Oficina de Cooperación (EuropeAid) http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/electoral-support/index_en.htm.

4.2.2 El Comité de las Regiones y los Derechos Humanos

El Comité de las Regiones no ha elaborado un gran número de Dictámenes sobre el tema de los Derechos Humanos en su conjunto, y desde una perspectiva general de esta cuestión, pero sin embargo si ha elaborado multitud de Dictámenes relacionados con los Derechos Humanos desde un punto de vista individual centrándose sectorialmente en aquellos que han sido más importantes el desarrollo de la Unión Europea. Cabe considerar asimismo que el Comité de las regiones ha seguido la trayectoria de la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea hasta su entrada en vigor.

Nuestro presente trabajo, por la especial relevancia que actualmente tiene la igualdad, la mujer, la violencia de género y la eliminación de cualquier tipo de discriminación, se centrará básicamente en el derecho a la igualdad, aportando unos pequeños apuntes que ha proporcionado el Comité de las Regiones sobre este derecho.

De este modo, en el año 2004 el Comité de las Regiones se pronunció sobre la propuesta de directiva que realiza el Consejo por la que se aplicaba el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a los bienes y servicios y a su suministro⁴²¹.

⁴²¹ Dictamen del Comité de las regiones de 22 abril sobre la “propuesta de directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres acceso a bienes y servicios y a su suministro” (COM (2003) 657 final-SEC 2003/1213- 2003/0265 (CNS))

A través de dicho Dictamen, el Comité de las Regiones aboga por la igualdad de oportunidades en el sentido más amplio y aprovecha su carácter consultivo para llamar la atención sobre la ineficacia de la Comisión Europea a la hora de elaborar una Directiva que garantizase la igualdad más allá del plano laboral. Y cito literalmente *“El Comité de las Regiones lamentó que la Comisión Europea no fuera capaz de cumplir el trabajo que los Jefes de Estado le mandaron inicio del año 2000 de presentar una propuesta de directiva basada en el artículo 13 del Tratado la Unión Europea que tuviera como finalidad garantizar la igualdad de trato fuera del ámbito laboral.”*

Desde el Comité de las Regiones se critica abiertamente cualquier tipo de discriminación por razón de sexo, así señala que *“Es necesario eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres y fomentar activamente la igualdad, destacándose una gran diferencia entre la puesta en práctica del principio de igualdad de trato en ámbitos específicos y del principio de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.”*

E incide nuevamente indicando que *“Se ha considerado oportuno la prohibición de la discriminación por motivos de sexo en el acceso a bienes y servicios y su suministro, al igual que la incorporación de las definiciones propuestas de los conceptos de discriminación directa, discriminación indirecta o por razón de sexo y acoso sexual.”*

El Comité de las Regiones respalda en este Dictamen que independientemente del tipo de discriminación que se esté

combatiendo, las normas comunitarias contra la discriminación han de ofrecer siempre la misma protección, y al mismo tiempo muestra su desacuerdo con la Comisión Europea en relación a la prohibición en medios de comunicación y la publicidad de los textos e imágenes que sean degradantes para cualquiera de ambos sexos.

En el momento de la elaboración de este Dictamen, propone que pueda ponerse en marcha alguna Directiva más ambiciosa. “...*De este modo, la Comunidad debe erradicar las desigualdades entre hombres y mujeres y fomentar su igualdad, por lo que la Comisión Europea podría elaborar una directiva con un ámbito de aplicación y alcance superior, y que la Comisión Europea siga avanzando su labor legislativa para preservar el derecho a la igualdad.*” Se señala que no es común que un órgano de la Unión Europea llame la atención tan duramente a una Institución comunitaria. Esto es fiel reflejo del cada vez mayor peso que le confieren los tratados al Comité de las Regiones.

Profundizando en esa propuesta, en el Dictamen se solicita que la Comisión Europea proponga una Directiva sobre la igualdad en la que se incorporen no solamente el tema del acceso a los bienes y servicios, sino también los ámbitos de la fiscalidad, educación, seguros sociales y violencia de género.

En este sentido el Comité de las Regiones pretende profundizar en el concepto de igualdad de oportunidades, indicando que no solo hay que realizar esfuerzos mediante la legislación, sino también mediante la mejora de oportunidades en el ámbito laboral, fomentando los cambios de actitud y mentalidad en la lucha contra la

discriminación sexual, e incorporando la igualdad entre hombres y mujeres transversalmente en todas las políticas comunitarias, y utilizando técnicas como el desglose por sexo y edad de las estadísticas oficiales de los Estados Miembros, que permitan dar un información veraz sobre la situación de la igualdad y las condiciones de vida de las mujeres y hombres.

La Europa ampliada también ha sido objeto de estudio por el Comité de las Regiones, cuando en el año 2004 elaboró un Dictamen sobre el Libro Verde elaborado en referencia a la igualdad y la no discriminación en la Unión Europea ampliada⁴²².

Partiendo del desafío que supone la ampliación de la Unión Europea, el Comité de las Regiones ha subrayado que la ampliación es un incentivo para todos los Estados Miembros, debido a que podrán contar con el resto de Estados para resolver los desafíos de una forma conjunta mediante el intercambio de información, y así resolver los problemas establecidos en relación a los derechos que se vinculan a la discapacidad, edad y orientación sexual.

Se requiere un enfoque eficaz que sea capaz de luchar con determinación contra la discriminación, que sea capaz de crear una mejora de la coherencia legal, por lo que se tiene que establecer un marco político comunitario más completo respecto la discapacidad, la edad, la orientación sexual, la religión y las condiciones de vida.

⁴²² Dictamen del Comité de las regiones de 18 noviembre 2004 sobre el Libro verde "Igualdad y no Discriminación en la Unión Europea ampliada" (COM (2004) 379 final).

Parece necesario otorgar más respaldo institucional a los litigios iniciados por los particulares, que en ocasiones tienen problemas para reunir pruebas y protegerse ante represalias. Por ello, se adquirirán cotas más altas eficacia si las medidas para evitar la discriminación y garantizar la igualdad se sustentan en una legislación comunitaria preví vinculante.

Mediante la recopilación sistemática y ordenada de la información y los datos, la Unión Europea obtendrá una visión más clara y general de las condiciones y circunstancias que rodean a la discriminación, lo que permitirá establecer mejores estrategias, mejores políticas, y mejores instrumentos que fomente la cooperación a la hora de garantizar la igualdad.

Se requiere facilitar la financiación comunitaria a todas aquellas organizaciones no gubernamentales pequeñas y organizaciones que realizan proyectos que tienden a respetar los Derechos Humanos. Mediante la cooperación entre los sectores interesados y la participación activa de los entes locales y regionales será más sencillo eliminar el acoso y la discriminación, y fomentar la igualdad de oportunidades entre las personas pertenecientes a grupos sociales más vulnerables.

En definitiva, el Comité de las Regiones recomienda que se otorguen asignaciones específicas de los fondos para financiar los proyectos dirigidos, por ejemplo, a la comunidad gitana, fomentar las conversaciones y foros de debate sobre la educación entre todos los Estados Miembros, para tratar el asunto de la ciudadanía social la discriminación y la protección de los Derechos Humanos.

Se solicita la elaboración y publicación de un vademécum que aglutine todas aquellas buenas prácticas que se hayan estado utilizando en la lucha contra la discriminación para los entes locales en su calidad empleadores, que la legislación sobre bienes y servicios se amplíen a todos los ámbitos que se reflejan en el artículo 13 garantizando una mayor protección contra la discriminación por cuestiones sexuales, religiosas, edad o discapacidad.

Se debe respaldar más a los particulares que buscan la reparación legal en litigios para los grupos de personas más vulnerables, e instar a la Comisión Europea a que establezca instrumentos de cooperación con los Estados Miembros para confeccionar sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias para los casos de incumplimiento de las obligaciones derivadas de las directivas.

Los Estados Miembros y las autoridades nacionales tienen que mejorar sus mecanismos de seguimiento e información y recopilación de buenas prácticas, y por supuesto el Comité de las Regiones entiende necesario estrechar los vínculos y la cooperación con los sectores interesados, solicitando el Comité de las Regiones su participación en conferencias y seminarios de la Unión Europea sobre la igualdad y la no discriminación, que se generalicen las consultas con los representantes de la sociedad civil, y que se incorporen de una forma transversal las medidas contra la discriminación en las políticas comunitarias.

4.3 El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia ha sido resultado de un intento continuado de garantizar la libertad de circulación de las personas dentro de la Unión Europea, y al mismo tiempo luchar eficazmente contra la delincuencia.

El origen del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia tuvo lugar en las consecuencias derivadas de la creación de un Mercado Interior, con la desaparición de los controles fronterizos, y la libre circulación de personas y capitales, que supuso el aumento de ciertos problemas, y de debates sobre temas como el régimen interior y la justicia común.

Por tanto algunos Estados Miembros empezaron a trabajar sectorialmente al margen de las Comunidades en estos temas, mediante la creación del Grupo Trevi⁴²³, especializado en terrorismo, violencia política y delincuencia, el Acuerdo⁴²⁴ y el Convenio⁴²⁵ Schengen, sobre la circulación de personas, asilo o cruce de fronteras.

⁴²³ El grupo Trevi, creado en 1975, constituyó el marco en el que tuvo desarrollo lo que actualmente conocemos como la Europol. Su funcionamiento empezó a partir de la firma del Acta Única Europea en 1987, siendo 1992 la fecha límite para conseguir un espacio sin fronteras interiores, y consiguiendo su máximo apogeo principalmente a partir de 1990, con la firma del Programa de Acción de Trevi en Dublín.

⁴²⁴ El Acuerdo Schengen para la supresión de fronteras comunes fue firmado el 14 de junio de 1985 en Schengen, Luxemburgo por 5 Estados de la entonces Comunidad Económica Europea: Alemania, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

⁴²⁵ El Convenio de aplicación del Acuerdo Schengen, firmado el 19 de junio de 1990 por los mismos Estados Miembros, completa el Acuerdo y las garantías de aplicación de esta libre circulación. Este Convenio no entra en vigor hasta el 26 de marzo de 1995. En los años anteriores a la firma del Tratado de Ámsterdam, los

Con posterioridad, el Tratado de la Unión Europea incorporó en su contenido gran parte de estos temas, creando el denominado tercer pilar, que en esa época se llamaba Cooperación de Asuntos de Justicia e Interior (CAJI), por de que se otorgaría a la Unión Europea competencias sobre nueve materias relativas a la cooperación judicial penal y civil, cooperación aduanera y cooperación policial, asilo, o cruce de fronteras exteriores e inmigración entre otros.

Con la aprobación del Tratado de Amsterdam se llevaron a cabo varias modificaciones de gran calado rebautizando el tercer pilar con el nombre de Cooperación Policial y Judicial en materia penal (CPJP) comunitarizando una gran parte de la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior, traspasando del tercer pilar al pilar comunitario cuatro de las nueve materias CAJI, que serían el asilo, el cruce de fronteras exteriores, la inmigración y la cooperación judicial en materia civil. Además se añadió a la CPJP la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia.

Por otro lado, mientras que en el Tratado de Niza las modificaciones en el Espacio de Libertad, Seguridad Justicia fueron prácticamente imperceptibles, principalmente relativas al Eurojust, en el vigente Tratado de Lisboa ha tenido lugar la culminación del proceso de comunitarización de este pilar, reconociendo la Unión Europea competencias en materia policial y penal.

restantes Estados Miembros algunos Estados extracomunitarios, a excepción de Reino Unido e Irlanda, firmaron protocolos de adhesión al Convenio de Schengen.

De este modo, ahora con la nueva denominación de Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, este pilar ha pasado a considerarse una política de la Unión Europea, siendo una competencia compartida entre la Unión y los Estados Miembros.

Actualmente el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia tiene una doble consideración; Por un lado se considera una política de la Unión Europea, y al mismo tiempo un objetivo de ésta, ya que se encargará de ofrecer a los ciudadanos un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.

Esta política, que no se aplica a todos los Estados Miembros, pues cuenta con las excepciones de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, que son Estados Miembros que tienen un estatuto especial, distribuye sus campos de actuación en tres ámbitos, y serán el de la libertad, la seguridad y la justicia tal y como establece el artículo 67 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁴²⁶.

Así pues, en virtud del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados Miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países.

⁴²⁶ Antiguo artículo 61 del TCE y antiguo artículo 29 del TUE.

La Unión Europea se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes, así como mediante reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario mediante la aproximación de las legislaciones penales.

Finalmente, la Unión Europea facilitará la tutela judicial, garantizando en especial el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil.

Hemos de resaltar la importancia que dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia tienen tanto la Oficina Europea de Policía (Europol), como la Unidad Europea de Cooperación Judicial (Eurojust).

Mientras que la Europol tiene como finalidad apoyar y reforzar la actuación de las autoridades policiales, y la colaboración mutua en la prevención de la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados Miembros, del terrorismo y de las formas de delincuencia que lesionen un interés común, la Eurojust es la unidad compuesta por magistrados cuya finalidad es apoyar y reforzar la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de investigar y perseguir la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados Miembros.

También hemos de mencionar la importancia del Sistema Schengen como parte del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de

la Unión Europea, que se creó por el acuerdo del 14 junio de 1985 y el convenio de aplicación de 19 junio 1990, cuya entrada en vigor tuvo lugar en marzo de 1995. El principal objetivo del sistema Schengen ha sido el de crear entre los estados participantes un marco de cooperación que permitiera estos estados llevar a cabo la supresión de las fronteras interiores, y de este modo compensar los riesgos para la seguridad de inevitablemente se derivan de la eliminación de fronteras en el espacio europeo.

4.4 El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en las Instituciones comunitarias y en el Comité de las Regiones

En el Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009⁴²⁷ se produjo la aprobación del Programa de Estocolmo⁴²⁸ para establecer las bases de la mejora del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y la creación de una Europa abierta y segura que proteja al ciudadano⁴²⁹. A lo largo del año 2010 se tiene que poner en marcha el Plan de Acción para el desarrollo de dicho programa por parte de la Comisión Europea siguiendo el mandato del Consejo Europeo.

⁴²⁷ EUCO 6/09 CO EUR 6 CONCL 4, Conclusiones del Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009.

⁴²⁸ Programa plurianual para los años 2010-2014 para responder con eficacia a los nuevos desafíos en referencia al desarrollo de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia que sirva y proteja al ciudadano de la Unión Europea y a los que residen en este espacio. Dicho programa continúa con la labor desarrollada por el Programa de la Haya.

⁴²⁹ Información procedente de las Instituciones, órganos y organismos de la unión europea. Consejo Europeo, Programa de Estocolmo — una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (2010/C 115/01).

Dicho Consejo Europeo marcó como prioridad el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, que basándose en los avances de los programas de Tampere⁴³⁰ y de la Haya⁴³¹, se han producido avances significativos, con la implantación del sistema Schengen, con el desarrollo del Enfoque Global de la Migración.

A pesar de los logros conseguidos en esta materia, existen muchos retos a los que hay que hacer frente de una forma conjunta y coordinada, lo que ha desembocado en la necesidad de aprobar un nuevo programa plurianual llamado Programa de Estocolmo que comprenderá el período 2010-2014.

Este programa incorporará las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, fijando unas prioridades políticas para los próximos años, que traten de satisfacer las necesidades de los ciudadanos, y que sean capaces de garantizar el respeto de los derechos y libertades fundamentales y la integridad de las personas, garantizando al mismo tiempo la seguridad en la Unión Europea.

⁴³⁰ El Consejo Europeo aprobó en Tampere los días 15 y 16 de octubre de 1999 un primer programa de trabajo concreto – Programa de Tampere (1999-2004) - basado en los siguientes principios: una política de asilo e inmigración de la UE; un auténtico espacio europeo de justicia; la lucha contra la delincuencia organizada a escala de la Unión y una acción exterior más firme. La Comisión Europea elaboró un “marcador” en el que se recogen todas las medidas que hay que desarrollar para dar cumplimiento al mandato del Consejo Europeo de Tampere, las instituciones encargadas de ejecutarlas y el plazo necesario para ello.

⁴³¹ El 4 de noviembre de 2004, el Consejo Europeo aprobó el Programa de La Haya, que estableció los objetivos necesarios para desarrollar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia para el período 2005-2010. El día 2 de junio de 2005, el Consejo aprobó el Plan de Acción, marco de referencia para el trabajo de la Comisión y el Consejo en este ámbito durante la vigencia del Programa de La Haya.

Por tanto, entre las prioridades políticas del Programa de Estocolmo se encuentran el fomento de la ciudadanía y los derechos fundamentales, y para ello el Espacio de Libertad, Seguridad de Justicia debe convertirse en un espacio único de protección de los derechos y libertades fundamentales, se tienen que consagrar todos los derechos de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Se tiene que construir una Europa de ley y justicia, dándose prioridad a los mecanismos que tratan de facilitar el acceso la justicia, para garantizar que los ciudadanos puedan disfrutar de su derecho a la tutela judicial efectiva en toda la Unión Europea, se mejore la formación y la cooperación entre los profesionales del derecho, y por supuesto se flexibilicen el reconocimiento de las decisiones judiciales con otros Estados de la Unión Europea.

Hemos de construir una Europa que garantice la seguridad y protección de los ciudadanos, probablemente mediante la elaboración de la Estrategia de seguridad interior, que mejore la calidad de vida y seguridad, mediante la cooperación policial, la gestión de las fronteras, de protección civil, de gestión de catástrofes y cooperación judicial materia penal.

La Unión Europea debe abrir sus fronteras, y aumentar su presencia en un mundo globalizado, facilitando se a todas las personas el acceso a la Unión Europea, mejorando la gestión integrada de las

fronteras y la política de visados, y una política que al mismo tiempo garantice la seguridad de los mismos.

La responsabilidad, la solidaridad y la colaboración en los ámbitos de la migración y el asilo deben convertirse en los estándares políticos de la Unión Europea, mediante la creación de una política común sobre inmigración, que se podrá crear con la base establecida por el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo⁴³². A su vez urge establecer para el año 2012 un sistema común de asilo, que garanticen la protección de estas personas, al igual que se deben implementar medidas que combata la inmigración ilegal.

Finalmente se tiene que reforzar la dimensión exterior de la Unión Europea en un mundo globalizado, para así hacer frente a los desafíos más importantes que tenemos ante nosotros, y para proporcionar a todos los ciudadanos europeos aún más posibilidades de trabajar y hacer negocios con los países de todo el mundo.

Como el resto de las Instituciones Comunitarias y los Estados Miembros, el Comité de las Regiones ha contribuido al desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, prueba de ello se muestra en los diversos Dictámenes que ha elaborado a lo largo de estos años, destacándose el aprobado en noviembre de 2003, que hacía referencia

⁴³² El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, refrendado por el Consejo Europeo de 2008 de los días 15 y 16 octubre, es un pacto en el que llegaron a un acuerdo los jefes de estado del gobierno, para establecer un compromiso político entre los Estados Miembros y la Unión Europea con sus ciudadanos y otros terceros estados, de cara a poder crear en la Unión Europea una auténtica y efectiva política común sobre migraciones.

sobre la dimensión local y regional del Espacio de libertad, seguridad y justicia⁴³³.

En el mencionado documento el Comité de las Regiones entiende que la política establecida para la consecución de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia es de una gran importancia tanto para los Estados como para las entidades regionales y locales, y señala que los ciudadanos europeos pueden confiar con plenitud en que se va a luchar contra la amenaza que la delincuencia supone tanto para la libertad como para los derechos civiles, por lo que se requiere de todos los medios policiales y judiciales comunes que garanticen la eliminación de todos los tipos de delincuencia y actos criminales.

Se requiere el refuerzo de la seguridad de los ciudadanos especialmente en las zonas urbanas, y vuelve a recordar la importancia de los entes locales y regionales a la hora de garantizar la seguridad, debido a que los municipios son responsables de disminuir los índices de inseguridad ciudadana, y al mismo tiempo las entidades locales y regionales ofrecen servicios para aumentar la prevención de la delincuencia.

En base al principio de descentralización sería conveniente que la Unión Europea cooperase con los niveles locales y regionales para garantizar la seguridad, que se solucionasen los problemas específicos sobre la seguridad que existen en las entidades locales y regionales de los países candidatos que se encuentran en las fronteras exteriores.

⁴³³ Dictamen del Comité de las regiones de 20 noviembre 2003 sobre “La dimensión local y regional del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”.

El Comité aboga porque se adopten medidas que permitan mantener el nivel de seguridad establecido mediante la cooperación transfronteriza, y que se creen las condiciones jurídicas para que las entidades locales y regionales y otras entidades públicas puedan celebrar acuerdos de cooperación entre las regiones fronterizas.

En cuanto a la aplicación del programa de Tampere, es necesario desarrollar un diálogo directo con la sociedad civil, para así garantizar una mayor aceptación y apoyo de los ciudadanos a la hora de construir este Espacio de libertad, seguridad y justicia, aunque mostró su preocupación al advertir las conclusiones de la Comisión Europea, en las que se estableció que existe el peligro de que la evolución positiva del programa de Tampere quedaba un tanto atenuada.

En relación a las medidas operativas que se han ido incorporando a la hora de desarrollar el Espacio de libertad, seguridad y justicia, el Comité de las Regiones aplaude la voluntad de crear mecanismos financieros que permitan la consecución del Espacio de libertad, seguridad y justicia, que se elaboren proyectos piloto para la integración de nacionales de terceros países, y cree interesante que los servicios de la Comisión Europea controlen oportunamente el empleo de los fondos estructurales.

El Comité de las Regiones hace un análisis más crítico cuando en el Dictamen se dice que *“se podría mejorar en nuestros objetivos si se elaborasen estudios complementarios que desarrollasen los instrumentos necesarios para conseguir la cooperación a nivel comunitario, regional y local, al igual que la mejora sería sustancial*

si se incorporasen otros instrumentos como indicadores que evalúan la situación en las fronteras interiores y exteriores de la Unión Europea, o que mirasen los impactos de las migraciones en determinadas regiones.”

Finalmente haremos referencia al reciente dictamen del Comité de las Regiones, con fecha de 2010, que es relevante porque analiza lo que conlleva el denominado Programa de Estocolmo, y las implicaciones que puede tener para el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia dentro de la Unión Europea⁴³⁴.

En este documento el Comité de las Regiones continúa realizando recomendaciones políticas sobre el Programa de Estocolmo, señalando la importancia que actualmente tiene el Espacio de libertad, seguridad y justicia, y la buena voluntad que tiene la Comisión Europea al continuar apostando por este proyecto, estimando que el nuevo programa tiene que ser ambicioso para garantizar resultados significativos en estos ámbitos, por lo que la Comisión Europea debe prestar más atención al papel que desempeñan las entidades locales y regionales, en los ámbitos de libertad, seguridad y justicia.

El Comité de las Regiones resalta también que hay que conseguir el equilibrio entre la seguridad y la protección de los derechos fundamentales, mediante la creación de instrumentos que puedan lograr ese objetivo, y coincide con la Comisión Europea al

⁴³⁴ Dictamen del Comité de las regiones “El Programa de Estocolmo: retos y oportunidades para un nuevo programa multianual para el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea” (2010/C 79/08). DOUE 27.3.2010.

establecer que es clave garantizar una aplicación efectiva de las normas, si queremos desarrollar adecuadamente el espacio de libertad, seguridad y justicia.

Las entidades locales y regionales han de tener un papel importante a la hora de establecer los mecanismos de evaluación, y propone que la dimensión exterior de la política interior europea se desarrolle de una forma coherente en el plan de acción del Programa de Estocolmo, tratando los intereses comunes sobre la protección de las fronteras, lucha contra el terrorismo y la delincuencia, o la inmigración y el asilo.

Para poder construir la Europa de los Ciudadanos se requerirá, según el Comité de las Regiones, de la participación de las entidades locales y regionales, el aumento de los recursos financieros, y el cumplimiento estricto de los principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad.

Haciendo referencia a la construcción de una Europa de los Ciudadanos, el Comité de las Regiones valora positivamente la intención que tiene la Unión Europea de adherirse a la Convención Europea de Derechos Humanos, y recuerda que la aplicación de la directiva sobre la libre circulación de personas es relevante si lo que queremos es garantizar el derecho de los ciudadanos y sus familias a circular y residir libremente en los Estados Miembros.

El Comité de las Regiones muestra en este Dictamen su apoyo a las iniciativas que tienen como objetivo luchar contra la xenofobia y la homofobia, el racismo y el antisemitismo, y resalta la necesidad de

crear un régimen jurídico de protección de los datos que así garanticen el derecho a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, y se garantice la protección de los datos personales y la privacidad de los ciudadanos europeos, otorgándose más atención al desarrollo de un enfoque estratégico basado en tecnologías privacy by design y privacy aware⁴³⁵.

En cuanto a la creación de una Europa basada en el Derecho y la Justicia, el Comité de las Regiones resalta la necesidad de establecer un espacio judicial europeo, y eliminar todas las trabas que no permiten garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos.

Se requiere mejorar la cooperación judicial transfronteriza, sobre la base del reconocimiento mutuo y la confianza mutua, y aprovecha este Dictamen para felicitar a la Comisión Europea por la incorporación de medidas en el campo de la e-justicia, por lo que se tiene que sacar el máximo partido a las nuevas tecnologías para así adaptar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia al siglo XXI.

En este sentido el Comité de las Regiones destaca que hay que realizar esfuerzos para mejorar la formación, el conocimiento mutuo y establecer mecanismos que permitan una mejor transposición de la normativa europea en el ámbito judicial, así como que hay que

⁴³⁵ Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo -Un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia al servicio de los ciudadanos » («Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on an Area of Freedom, Security and Justice Serving the Citizens»).

garantizar el reconocimiento mutuo de las decisiones que priven de derechos a los ciudadanos.

Para construir una Europa que garantice la seguridad y proteja a todos los ciudadanos, el Comité de las Regiones ha valorado con agrado el esfuerzo de la Comisión Europea a la hora de centrar todas las políticas públicas sobre la seguridad y la justicia en el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos, , también valora positivamente la necesidad de crear una cultura común entre los agentes de seguridad, pero sin embargo ha lamentado que solamente se haya mencionado a los agentes nacionales, cuando lo que debería primar es una cultura común de seguridad.

Desde la especial visión del Comité de las Regiones, se podrían crear instrumentos que facilitaran la cooperación policial, y establecer mecanismos que permitan a las Instituciones territoriales que intervienen en la aplicación de la normativa sobre la seguridad y policía que tengan acceso a mecanismos de cooperación e información, lo que se debería de acompañar del uso de las nuevas tecnologías que garantizaran la seguridad y libertad de los ciudadanos.

En este Dictamen se incide en que la prevención tiene que ser clave a la hora de evitar delitos como el terrorismo, la delincuencia organizada o el tráfico de drogas y que, además, se debe otorgar más protagonismo a las entidades locales y regionales a la hora de luchar contra este tipo de delincuencia, lo que en todo momento se deberá hacer bajo el respeto de los derechos de defensa y establecimiento de garantías judiciales mínimas para los imputados.

El Comité de las Regiones secunda en este documento la necesidad de respetar los Derechos Humanos y la protección internacional en el desarrollo de la Estrategia europea de gestión integrada de fronteras, al tiempo que estima que los sistemas de información existentes deben desarrollarse plenamente y evaluarse antes de introducir cambios.

Pero no sólo aplaude cada acción de la Comisión, lejos de ello también critica el exceso de intervención que en ocasiones pretende la Comisión Europea, así en este Dictamen señala *“El Comité de las Regiones muestra su preocupación por la creación de un registro electrónico de entradas y salidas del territorio de los Estados Miembros, y el desarrollo de un sistema europeo para la compilación anticipada de información sobre los individuos que tratan de entrar a un Estado miembro, ya que toda esta información en las manos de las autoridades públicas, podría llegar a vulnerar los derechos fundamentales, la intimidad y la privacidad de los ciudadanos.”*

Y profundiza en asuntos más preocupantes como la explotación juvenil. Así: *“El Comité de las Regiones cree que la Comisión Europea debe aplicar planes específicos para luchar contra la trata de seres humanos, y expresa su preocupación por el aumento de los delitos relacionados con explotación sexual de niños y con la pornografía infantil en Internet, por lo que se debe dar un papel más relevante las entidades locales y regionales a la hora de preservar los derechos de los menores.”*

Finalmente, para poder construir una Europa solidaria en materia de inmigración y asilo, el Comité de las Regiones entiende

necesaria la creación de una política europea de inmigración, basada en los principios de solidaridad, confianza mutua y corresponsabilidad entre los Estados Miembros, al tiempo que proteja los Derechos Humanos.

Tras emitir su opinión sobre las políticas de la Unión Europea en esta materia y como es habitual en las comunicaciones de éste órgano de la Unión, marca los objetivos que desde las entidades regionales y locales debe desarrollar la Comisión Europea: *“Insta a la Comisión Europea a que coordinen mejor los instrumentos existentes para establecer líneas de acción en materia de inmigración y asilo, y de necesario un esfuerzo de la Unión Europea para qué ajuste mejor la migración económica a las necesidades de los mercados laborales de los Estados Miembros, mediante por ejemplo la creación del sistema común de admisión flexible que permita a los Estados Miembros fijar el número de nacionales de terceros países que tienen que admitirse dentro de la Unión Europea.”*

4.5. La Inmigración

El fenómeno migratorio internacional ha sufrido grandes cambios en las últimas décadas, lo que ha llevado a que los encargados de planificar y desarrollar las políticas de gestión de la inmigración hayan tenido que adaptarse a las situaciones actuales.

La inmigración en el pasado era más simple, basada en vínculos tradicionales que eran emocionales, históricos, culturales y económicos, pasando a ser cada vez movimientos de personas más

complejos debido a grandes cambios sufridos en los últimos años como es la existencia de más medios de transporte, más información sobre los lugares de destino y por supuesto los problemas económicos que normalmente se padecen en los lugares de origen.

La inmigración permitirá que en el futuro estas personas que se desplazan obtengan altas cotas de independencia financiera y personal, lo que desemboca en la proliferación en la actualidad de lo que se denominan “diáspora”, que se identifica con la dispersión de gente de su país de origen y con la comunidad formada por este grupo de personas en todos los países de destino.

Por tanto, hemos de identificar el término “migración” con aquel que trata de describir el movimiento de personas en contextos y situaciones muy diferentes, como son los conflictos bélicos, invasiones, conquistas, desastres naturales, cuestiones económicas, políticas, e incluso relacionándolo con la acepción más acorde a nuestra situación actual, como aquel movimiento en el que los individuos se desplazan con propósitos económicos y sociales.

Al tratar la evolución histórica- jurídica de la inmigración en la Unión Europea, hemos de señalar que básicamente la preocupación por las cuestiones migratorias empieza a surgir en el territorio comunitario tras la instauración de la libre circulación de personas

amparadas tanto por el Acuerdo de 1985⁴³⁶ como el Convenio de Schengen de 1990⁴³⁷.

En el marco de este Espacio de Libertad que requería un mayor compromiso para reforzar las fronteras exteriores de la Unión Europea, supuso la necesaria cooperación y coordinación de todos los Estados Miembros a la hora de controlar la entrada de nacionales de terceros países hacia los Estados Miembros, lo que supuso la necesidad de crear un marco común, y establecer las bases para consolidar el futuro una política sobre la inmigración en la Unión Europea.

Con el objetivo en mente de intentar crear un Mercado Interior, se consiguió favorecer la incorporación del fenómeno inmigratorio como una cuestión relevante para Europa, y que tendría que ser incorporado en los debates, normas y políticas comunitarias, como sucedió en la aprobación del Acta Única Europea de 1986, que incorporó un programa de armonización de la política de inmigración, para que los Estados Miembros establecieran un instrumento de coordinación en el ámbito inmigratorio.

Un gran avance en la materia tuvo lugar con la aprobación del Tratado de Maastricht en 1992, y con su posterior entrada en vigor en

⁴³⁶ El Acuerdo de Schengen, se firmó el 14 de junio de 1985 en Schengen entre Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo, y los Países Bajos, estableciéndose un territorio sin fronteras que se empezó a denominar por todos Espacio Schengen.

⁴³⁷ El 19 de junio de 1990, los cinco Estados partes del Acuerdo firmaron el Convenio de Schengen, donde se establecen las condiciones y garantías de aplicación de la libre circulación. A los anteriores países se han ido sumando Italia (1990), España y Portugal (1991), Grecia (1992), Austria (1995), Suecia, Finlandia y Dinamarca (1996).

1993 ya que se consiguieron incorporar varios aspectos relacionados con la inmigración en el tercer pilar intergubernamental sobre la cooperación en los asuntos de Justicia interior, al tiempo que las decisiones se adoptarían por unanimidad en el seno del Consejo de ministros, siempre contando con la conformidad de los Estados Miembros.

Con la probación del Tratado de Ámsterdam en 1997, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de mayo de 1999, se dio un paso más para consolidar el fenómeno migratorio, debido a que se concede a la Unión Europea la competencia en cuestiones migratorias, que implica que el fenómeno migratorio formará parte del marco jurídico del primer pilar comunitario.

Paralelamente a la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam tuvo lugar la celebración del Consejo Europeo de Tampere los días 15 y 16 octubre 1999, donde se aprobó un programa de acción que trataría de fijar las líneas de acción de la Unión Europea durante el primer quinquenio desde la entrada en vigor del ya mencionado Tratado de Ámsterdam⁴³⁸.

En la reunión celebrada en Tampere durante el mes de octubre de 1999 se decidió elaborar las orientaciones y prioridades políticas para poder crear en el futuro un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, basado en la colaboración con los países de origen de la emigración, la creación del sistema común de asilo, el desarrollo de una política de integración para los nacionales de terceros Estados, y

⁴³⁸ Conclusiones de la Presidencia al Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999, en SN 200/99.

combatir la inmigración irregular mediante una gestión adecuada y eficaz de los movimientos migratorios.

Con posterioridad, en el Tratado de Niza cuya entrada en vigor se produjo en el año 2003, se fijó que desde el 1 de mayo de 2004, la votación por mayoría cualificada se utilizaría también para determinar las condiciones en las que los nacionales de terceros Estados podrían viajar libremente dentro de los Estados Miembros europeos durante un período no superior a tres meses, al igual que se fijarían todos los instrumentos necesarios sobre la inmigración y la residencia ilegal.

En el año 2004 durante el Consejo Europeo de Bruselas del 4 y 5 noviembre se aprobó el llamado Programa de La Haya con título “consolidación de la Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea”, en el que se hacía hincapié para fijar las líneas de actuación en la dimensión exterior de la política migratoria y asilo, y de la gestión de los flujos migratorios.

Finalmente, debido a que el Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa de 2004 no salió a la luz, hemos de remitirnos al vigente Tratado de Lisboa firmado en diciembre de 2007, y cuya entrada en vigor tuvo lugar el 1 de diciembre 2009, en cuyo artículo 3 del TUE, se afirma que se ofrecerá a sus ciudadanos un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.

Como novedad en este nuevo Tratado la inmigración queda específicamente vinculada a la libre circulación de personas y se omite la referencia establecida en el pasado a la consecución del Mercado Interior, separándose de este modo el establecimiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia del objetivo más economicista que supone la consecución del Mercado Interior.

Según se establece en el artículo 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, esta vez el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se constituirá como un ámbito de competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados Miembros.

El impulso dado a la política migratoria también se observa mediante el esfuerzo financiero desarrollado dentro de la Unión Europea, mediante el Programa General llamado Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios para el período de perspectivas financieras 2007-2013, creándose fondos que financian los aspectos relacionados con las migraciones, como son el fondo para las fronteras exteriores⁴³⁹, el fondo europeo para los refugiados⁴⁴⁰, el fondo europeo

⁴³⁹ Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo 574/2007 de 23 de mayo de 2007, por la que se establece el Fondo para las Fronteras Exteriores para el período 2007-2013 como parte del Programa general Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios.

⁴⁴⁰ Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo 573/2007 de 23 de mayo de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2008-2013 como parte del Programa general Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios y por la que se deroga la Decisión del Consejo 2004/904

para la integración de nacionales de terceros países⁴⁴¹, o el fondo europeo para el retorno⁴⁴².

4.6 Instituciones comunitarias y cuestión migratoria. Especial referencia al Comité de las Regiones.

La política de inmigración se ha incluido en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, constituyendo un ámbito propio que suele denominarse “La Europa de la Solidaridad”.

A lo largo de estos últimos años la Comisión Europea ha contribuido al desarrollo de una política migratoria mediante la realización de comunicaciones y otros elementos normativos, como es la Comunicación de 2007 destinada a otras instrucciones comunitarias sobre las posibilidades de avanzar en la elaboración y configuración de una política de inmigración en la Unión Europea⁴⁴³.

En esa Comunicación que se acaba de mencionar, la Comisión Europea tiene la determinación necesaria para fraguar una consistente

⁴⁴¹ Decisión del Consejo 2007/435 de 25 de junio de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013 como parte del programa general Solidaridad y gestión de los flujos migratorios, en D.O.U.E L 168 de 28 de junio de 2007.

⁴⁴² Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo 575/2007 de 23 de mayo de 2007,

por la que se establece el Fondo Europeo para el Retorno para el período 2008-2013 como parte del Programa general Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios, en D.O.U.E L 144 de 6 de junio de 2007.

⁴⁴³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 5 de diciembre de 2007, «Una política común de inmigración» [COM (2007) 780 final - no publicada en el Diario Oficial].

política inmigratoria comunitaria, para poder aplicar esta política, siempre que se adapte no sólo al cumplimiento del resto de normas comunitarias, sino también a las normas de los Estados Miembros que se hubieran aprobado sobre esta materia.

A pesar de los éxitos que se han logrado en los últimos tiempos en la política inmigratoria de la Unión Europea, también se han detectado deficiencias, como las referidas a la libre circulación de trabajadores de países ajenos a la Unión Europea, o la eficacia de un enfoque integrado y coordinado de la política migratoria, por lo que la Comisión Europea denuncia a través de este documento que se debe progresar aún más en el avance y desarrollo de la regulación y gestión de la inmigración mediante la mejora sustancial de la política migratoria.

Y para ello marca en esta Comunicación las líneas de trabajo para lograr ese avance. En este sentido reconoce que lo primero que se ha de hacer es tener en cuenta las necesidades nacionales específicas en la materia, evaluar la situación de los inmigrantes en cada país, y en base a estas cuestiones se debería realizar un plan para obtener una visión común sobre el tipo de inmigración que se necesitan Europa, y por supuesto las medidas que se deberían implementar.

De este modo, se podría obtener un mayor compromiso a la hora implementar una eficaz política común sobre la inmigración, pero para ello los Estados Miembros e Instituciones comunitarias deben coordinarse más en estas cuestiones, se deben elaborar mejores estrategias y políticas europeas, y por supuesto se debe evaluar esta política mediante la elaboración de indicadores que evalúan que el

éxito o fracaso de esta gestión integrada de la integración que pretende realizar la Unión Europea.

La Comisión volvió a pronunciarse mediante otra Comunicación que elaboró en 2008 para poder elaborar una política común de inmigración para Europa, basada en establecer una serie de principios, medidas e instrumentos⁴⁴⁴.

La principal intención de la Comisión en este documento se centra en elaborar un enfoque común e integrado sobre la inmigración, por el que elaboraría 10 principios comunes con acciones a desarrollar, que se llevarían a cabo en base a tres ejes prioritarios de la Unión Europea, como son la seguridad, la prosperidad y la solidaridad.

Para poder seguir creando un espacio de prosperidad en el que la inmigración legal se convierta en un activo del desarrollo socioeconómico europeo, en la elaboración de las políticas comunitarias se tienen que elaborar normas que sean claras y que se asimilen entre los Estados Miembros, se deben adecuar las necesidades y las cualificaciones de los inmigrantes, manteniendo en el horizonte una eficaz política de integración, que será clave en una política de inmigración común europea.

Por supuesto, la solidaridad será un principio clave a la hora de tratar de conseguir una mayor coordinación entre los Estados

⁴⁴⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 17 de junio de 2008 – Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos [COM (2008) 359 final – no publicada en el Diario Oficial].

Miembros y terceros países ajenos a la Unión Europea, por lo tanto se deben reforzar la cooperación, confianza y transparencia entre estos agentes, se tiene que gestionar mejor los medios financieros y no financieros disponibles, por ejemplo a través del Programa General de Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios (2007-2013)⁴⁴⁵, al tiempo que se ha de fomentar la asociación con terceros países, mediante el apoyo a sistemas de inmigración y asilo, el uso de los instrumentos pertinentes en el marco del “ Enfoque Global de la Migración”⁴⁴⁶, o la colaboración concreta con otros países europeos, de Asia América Latina y Caribe, o países africanos para aplicar el “Proceso de Rabat” de 2006.⁴⁴⁷

⁴⁴⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece un Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013 [COM (2005) 123 final - no publicada en el Diario Oficial].

⁴⁴⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración [COM (2006) 735 final - no publicada en el Diario Oficial].

⁴⁴⁷ El Proceso de Rabat se constituye como un proceso de concertación regional entre África (fundamentalmente, los países que conforman la ruta migratoria occidental del Continente) y la UE. Se inicia en la I Conferencia Ministerial Euro-Africana sobre Migración y Desarrollo que se celebró en Rabat ciudad los días 10 y 11 de julio del 2006 y que ha sido seguida por una II Conferencia Ministerial celebrada en París el 25 de noviembre del 2008. La III Conferencia Ministerial se celebrará en Dakar (Senegal) a finales del 2011. Se basa en los siguientes pilares: la gestión ordenada de los flujos migratorios legales, la lucha contra la inmigración ilegal y la trata y tráfico de seres humanos y las sinergias entre migración y desarrollo. Los principios fundamentales que inspiran el Proceso de Rabat son el principio de la solidaridad, confianza mutua y responsabilidad compartida entre la Unión Europea y sus EEMM, de un lado, y los 27 países africanos que integran el Proceso de Rabat (países de origen o tránsito de la migración) y la Comisión de la CEDEAO (Comunidad Económica de los Estados de África Occidental), de otro lado. De la labor de seguimiento del Proceso se encarga el Comité de Pilotaje que está formado por los EEMM fundadores del Proceso de Rabat (Francia, Italia y España) y la Comisión Europea por un lado y por Marruecos, Senegal, Burkina Faso y la Comisión de la CEDEAO, por otro lado.

Se concluye en esta Comunicación que la seguridad es una vía necesaria para combatir la inmigración ilegal, por lo que se tiene que ejecutar la gestión integrada de las fronteras exteriores europeas, con la colaboración de la agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (FRONTEX)⁴⁴⁸.

Y por tanto se tiene que fortalecer la política de visados, por ejemplo mediante la introducción de los visados europeos uniformes Schengen⁴⁴⁹, hay que reforzar la lucha contra la inmigración ilegal e implantar con firmeza la tolerancia cero en relación a la trata de los seres humanos, junto a la aplicación de acciones políticas para garantizar el retorno sostenible y efectivo de los inmigrantes dentro de la política que estamos analizando.

En lo relativo a la política migratoria, el Comité de las Regiones no se ha pronunciado en exceso al mostrar su opinión sobre éste fenómeno global. Hemos de remontarnos al año 2002 para mencionar una de sus manifestaciones sobre este tema, en forma de dictamen sobre la política migratoria⁴⁵⁰.

⁴⁴⁸Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea.

⁴⁴⁹Reglamento (CE) n° 1683/95 del Consejo, de 29 de mayo de 1995, por el que se establece un modelo uniforme de visado.

⁴⁵⁰Dictamen del Comité de las Regiones de 16 de mayo de 2002 sobre la política de inmigración: “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política común de inmigración ilegal” (COM (2001) 672 final) “Propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (ARGO)” (COM (2001) 567 final – 2001/0230 (CNS)) “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de

En ese dictamen el Comité de las Regiones muestra una valoración sobre tres documentos elaborados por la Comisión Europea y el Consejo Europeo, donde ha valorado positivamente la buena voluntad de la Comisión a la hora de elaborar una mejor comprensión de los criterios establecidos sobre el fenómeno migratorio, mediante la eliminación de las prácticas irregulares migratorias, y fomentando el desarrollo de los movimientos migratorios legales.

Manifestando la importancia que tiene el desarrollo económico y social en los países de origen y el tránsito de los flujos migratorios, el Comité de las Regiones cree que hay que estudiar las posibles alternativas para garantizar el asilo, y así evitar que ciertos refugiados se vean obligados a recurrir a formas ilegales para poder entrar dentro de la Unión Europea.

Así desde el punto de vista del Comité de las Regiones, a la hora de implementar la política migratoria, las entidades locales y regionales han de ocupar una posición central, invitando a estos entes a involucrarse aún más a la hora de encontrar las mejores prácticas y crear un marco abierto de coordinación en el campo migratorio, mejorando la técnica legislativa a la hora de regular la inmigración y

inmigración” (COM (2001) 387 final) y la política de asilo: “Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional” (COM (2001) 510 final - 2001/0207 (CNS)) “Documento de trabajo de la Comisión - Relación entre salvaguardia de la seguridad interior y cumplimiento de las obligaciones e instrumentos internacionales en materia de protección” (COM (2001) 743 final) “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política común de asilo, por la que se introduce un método abierto de coordinación” (COM (2001) 710 final).

simplificando todos los trámites y procedimientos necesarios para garantizar los movimientos migratorios legales dentro y fuera de la Unión Europea.

En este sentido hay que facilitar la participación de los países candidatos a incorporarse a la Unión Europea en los mecanismos de intercambio de información entre los Estados Miembros, al igual que hay que fomentar la concienciación sobre la importancia que tiene actualmente la aplicación de todas las estrategias para integrar a los inmigrantes.

Sin embargo, se debe armonizar la legislación sobre la admisión y estancia de los inmigrantes entre los Estados Miembros, y evitar un trato desigual según el lugar en el que se encuentran, y de este modo poder evitar que se deniegue la entrada de algunas personas inmigrantes en ciertos Estados Miembros.

El Comité de las Regiones entiende, según expresa en este Dictamen, que es necesaria la incorporación expresa en el programa ARGO⁴⁵¹ de las entidades locales y regionales, junto al resto de representantes de las entidades nacionales, Instituciones públicas y

⁴⁵¹ El programa ARGO es un programa de acción de cooperación administrativa dentro del ámbito de aplicación de las políticas de asilo, integración y cruce de las fronteras exteriores, que vino a sustituir al programa ODYSSEUS. Este nuevo programa tuvo como principales objetivos el fomentar la cooperación entre administraciones nacionales que se encargan de aplicar la legislación comunitaria intentando garantizar la dimensión comunitaria de las acciones; favorecer la aplicación uniforme del derecho comunitario; y favorecer la transparencia de las acciones nacionales y la eficacia de la actuación de las administraciones públicas nacionales. Decisión del Consejo, de 13 de junio de 2002, por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (ARGO).

privadas y organizaciones no gubernamentales para así poder aumentar la participación junto a otras Instituciones europeas en la aplicación de la política comunitaria migratoria.

Haciendo referencia a la política de asilo, el Comité de las Regiones destaca en este Dictamen el compromiso que ha tenido la Comisión Europea por preservar los preceptos de la Convención de Ginebra del año 1951, valorando al mismo tiempo que es necesario el compromiso de los propios solicitantes de asilo y refugiados a la hora de desarrollar servicios públicos que sean adecuados, y de calidad, siendo un requisito indispensable para poder evolucionar y conseguir la integración de la población inmigrante.

Los refugiados y solicitantes de asilo han tendido a concentrarse en ciertos Estados Miembros y regiones, lo que ha supuesto un impacto en la capacidad de las entidades locales y regionales para poder hacer frente a este fenómeno y poder sufragar las necesidades de estas comunidades de solicitantes de asilo, refugio e inmigrantes.

Ha sido todo un acierto la utilización de las mejores prácticas de los Estados Miembros, fomentando así el intercambio de información, conocimientos, culturas y costumbres, y estrechando los lazos de amistad entre las diferentes comunidades.

El Comité de las Regiones solicita a través de esta Opinión que las personas que se encuentran bajo el ámbito de aplicación del Estatuto del refugiado puedan gozar de los mismos derechos de acceso que los que tienen los ciudadanos nacionales de los Estados

Miembros, aunque también es cierto que en algunos aspectos todas aquellas personas que pudiesen disfrutar de una protección subsidiaria, también podrían obtener derechos diferentes, por ejemplo en lo relativo al mercado de trabajo.

En otros ámbitos relacionados con la comunicación, el Comité de las Regiones opina que la interpretación y la traducción son un servicio que facilita la integración de los solicitantes de asilo y refugiados, que contarán a su vez con servicios educativos, de asistencia social, servicios de vivienda, entre otros. No obstante, en cuanto a la atención sanitaria y psicológica, todos aquellos solicitantes de asilo y refugiados que han sufrido discriminaciones y de vejaciones podrán solicitar estos servicios a las autoridades públicas.

Y en esta línea pone en valor algunos de los recursos que la Unión Europea ha puesto en marcha. “... *se han realizado esfuerzos para ayudar a estos grupos de personas, como por ejemplo mediante la creación del Fondo europeo para los refugiados*⁴⁵², *que tiene como objetivo el ofrecer servicios públicos a estas personas, o incluso también implantando medidas que favorezcan la participación en la sociedad de estos ciudadanos.*”

⁴⁵² El fondo europeo para los refugiados se ha creado con la finalidad de establecer un instrumento único que aglutina todas las medidas implementadas sobre la integración, la acogida y repatriación voluntaria en caso de una afluencia masiva tanto de personas desplazadas como de refugiados. Decisión 2000/596/CE del Consejo de 28 septiembre 2000 por la que se crea un Fondo Europeo para los Refugiados.

Y termina dicha Comunicación con un nuevo análisis crítico sobre el papel de las regiones y ciudades en el desarrollo de esta política de la Unión Europea:

“Mientras que por un lado el Comité de las Regiones valora positivamente la participación activa de las entidades locales y regionales en la implantación de un sistema común de asilo, por otro lado, se lamentan carencias a la hora de ofrecer algunos servicios de apoyo que estas entidades regionales y locales deberían ofrecer a estos ciudadanos.

Por otro lado, se aplaude el que el papel de los entes locales y regionales a la hora de desarrollar las estrategias integración, al igual que el aumento de las posibilidades que se están ofreciendo a los países candidatos a la adhesión para poder participar en un intercambio de información entre los Estados Miembros, y incremento sustancial del compromiso de Instituciones comunitarias, como el Comité de las Regiones, entre otras a la hora de mejorar la aplicación de la política europea de asilo.”

Con posterioridad, en el año 2003 el Comité de las Regiones manifestó su opinión mediante la aprobación de otro dictamen que versaría sobre la política común en materia de inmigración ilegal, la trata de seres humanos, las fronteras exteriores y el retorno a sus países de origen de los residentes ilegales⁴⁵³.

⁴⁵³ Dictamen del Comité de las Regiones de 9 de octubre de 2003 sobre la “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo con vistas al Consejo Europeo de Tesalónica relativa al desarrollo de una política común en materia de inmigración ilegal, trata de seres humanos, fronteras exteriores y retorno de residentes ilegales”.

En este Dictamen, el Comité de las Regiones hace un análisis pormenorizado del impulso que la Comisión Europea ha dado a las políticas de control de la inmigración ilegal: *“Partiendo de la importancia de la política común en materia de inmigración ilegal que ya manifestó en reiteradas ocasiones el Comité de las Regiones, y la necesaria implementación de instrumentos integrados y de seguimiento eficaces, se ha valorado positivamente el papel de la Comisión Europea a la hora de observar la necesaria implementación de instrumentos que traten de regular la inmigración ilegal, la trata de seres humanos, las fronteras exteriores y el retorno de los residentes ilegales.”*

E insiste en que dichas medidas sean respetuosas con los Derechos Humanos: *“... es necesario el desarrollo de medidas adoptadas en base a políticas migratorias y de retorno que respeten en todo momento los Derechos Humanos y la dignidad de las personas.”*

Un ejemplo claro de cómo hacer estas políticas es para el Comité de las Regiones dar más relevancia a una política de visados perfeccionada, con la que se podrá prevenir la inmigración ilegal, en base a eficaces y coordinados sistemas de información conectados con el sistema de información Schengen, lo que se podría reforzar mediante el establecimiento de controles fronterizos eficientes, y medidas para luchar contra el tráfico ilegal y la trata de seres humanos.

Los objetivos de la política sobre inmigración ilegal deben encuadrarse dentro de las relaciones exteriores que se tienen con terceros países, fomentando los convenios y acuerdos internacionales, y mediante el incremento de los recursos financieros, materiales y humanos para poder cumplir con garantías los objetivos de la política migratoria.

De este modo, el Comité de las Regiones ofrece una serie de recomendaciones en este Dictamen que tratarán de mejorar la política común europea sobre la inmigración ilegal, trata de seres humanos, fronteras exteriores y retorno de residentes ilegales, ofreciendo no sólo un enfoque coherente, sino también herramientas integradas y el seguimiento eficaz.

Como ya se ha referido con anterioridad, en la aplicación de las medidas de control pertinentes, ha de ser una premisa el respeto de los Derechos Humanos y la dignidad de la persona, respetándose en todo momento el principio de legalidad y toda la normativa comunitaria y nacional, lo que se complementará mediante la creación de una visión común sobre la inmigración legal y el asilo, la mejora del sistema de visados, y mediante la creación de un sistema de información de visados (VIS), que estará vinculado al sistema de información SIS II (Schengen).

Ahondando posteriormente este Dictamen en la necesidad de recursos físicos y financieros suficientes para desarrollar estas políticas: *“Para poder tener un sistema eficaz de control fronterizo y una política integrada en la gestión de las fronteras exteriores, la gestión de estas cuestiones se debe asumir por una autoridad más*

operativa, que goce de una dirección eficaz, y que cuente con las infraestructuras y los medios materiales y no materiales necesarios para poder llevar a cabo estos objetivos.”

Para finalizar, el Comité marca una vez más la línea que desde el punto de vista regional y local debe seguir la política local. De un lado la creación de nuevas herramientas institucionales que permitan reforzar la cooperación entre Estados, especialmente en el intercambio de información; de otro la necesidad de erradicar la trata de seres humanos y su tráfico ilegal y como no, hace una llamada a la aplicación del instrumento Schengen en colaboración con las regiones limítrofes de la Unión Europea.

“El Comité de las Regiones creyó que era interesante modificar el Manual común de las fronteras exteriores, y se crearán nuevas herramientas institucionales que fueran capaces de reforzar la colaboración operativa en las cuestiones relacionadas con el control de fronteras exteriores.

Se solicitó a la Comisión Europea que aumentara su compromiso a la hora de erradicar el tráfico ilegal y la trata de seres humanos, a través de la cooperación de las víctimas con los cuerpos de seguridad, para lo que será necesario poner más atención a esta lacra social, y al mismo tiempo poner todos los medios necesarios para erradicar estas prácticas degradantes, especialmente con las mujeres.

Se tiene que reforzar la cooperación en el intercambio de información, por lo que se ha de crear una plataforma de intercambio

de información que se apoyen el uso de las nuevas tecnologías, llamada ICONet, al igual que se tiene que fomentar el diálogo en el marco de los acuerdos de asociación de cooperación con otros países, y recomienda que los acuerdos de readmisión con estos terceros países desemboquen en un asociación recíproca y global contra la inmigración ilegal.

Como el Comité de las Regiones estima que los entes locales y regionales son socios de la Unión Europea y los Estados Miembros a la hora de aplicar esta política comunitaria, se debe fomentar la participación de estos entes con mayor asiduidad, al tiempo que propone que se prevea el instrumento Schengen para las regiones o municipios que ya no se encuentran dentro de las fronteras externas de la Unión Europea, y también para aquellas otros entes que por primera vez se encuentran dentro de las fronteras exteriores.”

El Comité de las Regiones realizó un nuevo análisis en el mes de febrero de 2004 sobre las vinculaciones existentes entre la inmigración, integración y empleo, en base a la Comunicación que realizó la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones⁴⁵⁴.

En este nuevo Dictamen el Comité de las Regiones ve oportuna la posibilidad de poder estudiar conjuntamente las propuestas políticas sobre la integración de los nacionales de terceros países que se encuentran residiendo dentro de las fronteras comunitarias, y agradece

⁴⁵⁴Dictamen del Comité de las Regiones de 12 de febrero de 2004 sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo” (COM (2003) 336 final).

el posible desarrollo de una estrategia global que trate de fomentar la integración de los inmigrantes.

En primer lugar se sientan en este Dictamen las bases para poder lograr el objetivo de la política inmigratoria. En este sentido se han de tener en cuenta las diversas sensibilidades de los Estados Miembros dentro del ámbito de la política de integración, al tiempo que se debe poner más atención al valor añadido que podría aportar la Unión Europea cuando se apliquen las medidas nacionales para intentar lograr la integración.

En esta Comunicación el Comité de las Regiones hace una llamada de atención a la Comisión Europea por haber omitido a las entidades regionales y locales en la aplicación del principio de subsidiariedad en relación a la política de inmigración:

“... No vio con agrado que no se reconociera el papel relevante que desempeñan los gobiernos locales y regionales a la hora de plasmar las políticas integración, facilitando servicios públicos esenciales a los inmigrantes, y por supuesto también lamentó la carencia de consultas con los gobiernos locales y regionales en el momento de configurar la evaluación del impacto que sobre la Comunicación que elaboró la Comisión Europea sobre la inmigración, integración y empleo.”

Y es que para el Comité de las Regiones, el éxito de las políticas de integración sólo se podría lograr si se prestara la atención necesaria a los organismos locales y regionales, los cuales deben participar en el desarrollo de los planes de acción nacionales para la

inclusión social y el empleo, quienes también podrían participar en mostrar la inmigración como un fenómeno positivo para los países receptores.

Algunas de las aportaciones clave del Comité de las Regiones se basan en su singular visión de la denominada “Integración bidireccional”: *“La integración debe desarrollarse en base a un proceso bidireccional, en el que tendrán que esforzarse para conseguir la integración tanto la población inmigrante como la población autóctona, resaltando la relevancia que han de tener los inmigrantes y refugiados en la participación del desarrollo de los servicios locales y regionales, para de este modo facilitar la integración activa de refugiados inmigrantes dentro de los Estados Miembros.”*

E insiste en la necesidad de mejorar las ayudas para la cooperación al desarrollo con terceros países que permitan mejorar las condiciones laborales en el país de origen que de algún modo mitiguen la afluencia de inmigración descontrolada. Dichas políticas de inmigración deben basarse en otro gran principio tratado en este trabajo, el principio de Igualdad, entendida como la igualdad de oportunidades de acceso al mercado laboral. En este sentido *“La política migratoria de la Unión Europea debe prestar más atención al desarrollo económico y social en los países de origen, y se tienen que desarrollar políticas de formación, reciclaje y orientación profesional, al tiempo que se regulen instrumentos que hagan converger la demanda y la oferta de trabajo, con el fin de conseguir dentro de la Unión Europea el pleno empleo.”*

Y finaliza con una serie de recomendaciones generales que incluimos al constituirse en fundamentos de la necesaria articulación de una política europea de inmigración.

1. solicitar a la Comisión Europea que tenga en cuenta el papel de las entidades locales y regionales a la hora de ejecutar y promover las iniciativas que tratan de aumentar la integración y los índices de empleo

2. reconocer la existencia de un elevado número de trabajadores inmigrantes ilegales, y crear instrumentos que faciliten la legalización de su situación administrativa

3. Requerir directrices que permitan la contratación de trabajadores cualificados en los países en vías de desarrollo, para así evitar la denominada “fuga de cerebros”, y se respeten los Derechos Humanos y la dignidad de los trabajadores inmigrantes

4. Desarrollar políticas activas preventivas que eviten la inmigración ilegal, lo que se puede conseguir si se aprovechan las buenas prácticas y experiencias de las entidades locales y regionales, y se fomenta la aplicación de programas sociales como el programa EQUAL⁴⁵⁵, que trata de garantizar la inclusión social de los grupos más desfavorecidos, y que encuentran serias dificultades para poder ejercer su derecho a la educación y el trabajo

⁴⁵⁵ El programa EQUAL trata de promover nuevas prácticas que combatan las diversas manifestaciones de la desigualdad y discriminación dentro del mercado de trabajo, pasando sus relaciones en una cooperación nacional, y siendo la inserción social y profesional de los solicitantes de asilo uno de sus principales objetivos. Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros de 14.04.2000 por la que se establecen las orientaciones relativas a la iniciativa comunitaria EQUAL, al respecto de la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo [C(2000)853 - Diario Oficial C 127 de 5.5.2000].

5. Implementar estrategias para acabar con la xenofobia y el racismo, y garantizar la enseñanza de las lenguas nacionales como idiomas extranjeros a los grupos de población inmigrante de todas las edades para poder facilitar su integración en la sociedad de acogida.

6. Mejorar la política de inmigración común, incorporando una evaluación para la financiación de programas que promueva la integración de nacionales de terceros países en los futuros informes anuales sobre el desarrollo de la política migratoria, se han de garantizar los derechos cívicos de los inmigrantes, y se debe tener en cuenta el esfuerzo realizado por alguna regiones que puedan empezar a recibir menos apoyo financiero de los fondos estructurales, y cuya población inmigrante haya aumentado sensiblemente en los últimos tiempos.

CAPÍTULO 5. EL COMITÉ DE LAS REGIONES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

5.1 La participación ciudadana

La participación ciudadana no ha llegado a su pleno desarrollo y expansión no sólo en los asuntos privados sino tampoco en los públicos, a pesar de que por regla general en los ordenamientos jurídicos de los Estados occidentales se ha reconocido y se ha expresado la necesidad de legislar la participación ciudadana y la consolidación de la sociedad civil.

En referencia al término que podemos entender por participación ciudadana podemos referirnos a las nociones establecidas por C. Duende y J. Alguacil (1993)⁴⁵⁶, cuando señalan que se pueden observar claramente 2 términos diferentes al respecto. Por un lado, con el término de participación ciudadana podemos referirnos a la situación en la que los ciudadanos de una sociedad determinada reciben servicios públicos, prestaciones y atenciones por parte de las autoridades públicas, mientras que por otro lado, la participación ciudadana se refiere al involucramiento activo de la ciudadanía en las iniciativas que se desarrollan en torno a la vida social.

⁴⁵⁶ Denche, J. y Alguacil, J. “*Otros movimientos sociales para otro movimiento participativo y otra democracia*”, Revista Documentación Social nº90, Cáritas, Madrid, 1993.

Los movimientos sociales se relacionan estrechamente con el fenómeno de la participación ciudadana, y han sido definidos según varios autores como aquellos agentes colectivos que intervienen en el proceso de transformación social, promoviendo cambios u oponiéndose a ellos, diferenciándose dentro de los mismos el movimiento obrero, los movimientos nacionalistas y racionalistas, el movimiento juvenil, o los movimientos vecinales, entre otros⁴⁵⁷.

Podemos tener en cuenta otras teorías sobre la participación ciudadana, como la establecida por Manuel Sánchez Alonso (1986)⁴⁵⁸, para quien la participación política se configura como un proceso que para su culminación requiere del cumplimiento de prerequisites básicos.

La participación necesita que todos los ciudadanos tengan la firme voluntad de participar, una motivación que se relaciona con los valores culturales que cada sociedad ostenta, y que por supuesto, en caso de que no sea fomentada por la sociedad civil y los ciudadanos, debe contar con el compromiso del Estado, que se encargara de promover tal participación.

Para poder participar en la sociedad, todos los ciudadanos tendrán que estar dotados de los medios necesarios, que le facilitará el Estado u otros agentes privados, como pueden ser las fuentes de información y de formación, que serán especialmente necesarias para

⁴⁵⁷J. Rierchmann y F. Fernández Buey. *La participación ciudadana*. (1994).

⁴⁵⁸ Manuel Sánchez Alonso, "La participación. Metodología y práctica", Editorial Popular,, 2007.

posteriormente aplicar sus conocimientos, y poder decidir las opciones que estimen más oportunas a la hora de participar en sociedad.

Los ciudadanos deben poder participar, y para poder realizar tal función, será necesaria su organización colectiva, en asociaciones, en colectivos, en comunidades, en movimientos sociales, u otros organismos que permitan manifestar colectivamente sus opiniones, y que gocen de los instrumentos necesarios mediante los que podrán participar en los asuntos comunes, y que sean de especial interés general para los ciudadanos que engloban la ciudadanía.

La participación política se vincula con el término de ciudadanía activa, que legitima la necesidad de que la sociedad como colectivo participe y muestre sus opiniones en las decisiones políticas que realmente le afecta, y justificar de este modo la participación ciudadana, como ejercicio de profundización de la democracia social y no sólo político formal y como mecanismo de socialización colectiva.

Existen otras legitimaciones de la participación ciudadana, como participación social para contribuir a la superación de la explotación en el contexto económico, mediante iniciativas de economía social, o con la democratización del mundo laboral. También en el ámbito medioambiental, mediante la fijación de restricciones al crecimiento económico, para que se respete el ecosistema y el crecimiento sea sostenible y respetuoso con el medio ambiente. Además, desde la perspectiva cultural, mediante la protección de los derechos civiles y la democracia participativa en un contexto plural, donde tengan cabida diversas ideas, opiniones y grupos diferenciados.

La participación ciudadana también está legitimada como un instrumento de socialización y de integración social, con el que se pueden llegar a canalizar las relaciones interpersonales, y compartir con el Estado la responsabilidad de gestionar los asuntos públicos, que importan realmente a las sociedades contemporáneas.

Centrándonos ya en el contexto de la participación de los ciudadanos dentro de la Unión Europea, hemos de establecer los vínculos del derecho de participación política, con la necesidad de establecer el término de la ciudadanía europea, en virtud del cual se considerará ciudadano de la Unión Europea a toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro.

Con la ciudadanía europea⁴⁵⁹, los ciudadanos podrán disfrutar de un gran catálogo de derechos generales en diversos ámbitos, como es en la igualdad de oportunidades y trato, en el acceso a un puesto de trabajo, a la libre circulación de bienes y servicios, o a derechos políticos, como el derecho al sufragio, y la posibilidad de expresar su opinión ante las Instituciones comunitarias, y así ser partícipe del proceso de construcción europea.

Debemos referirnos al Consejo Europeo de del 4 y 5 noviembre 2004, en donde se establecieron las 10 prioridades más importantes

⁴⁵⁹ Se puede decir que la ciudadanía europea la ostenta toda persona que tiene la nacionalidad un Estado miembro. Por primera vez se creó la ciudadanía de la Unión Europea en el Tratado de Maastricht en 1992, considerándose la ciudadanía de la Unión como un elemento complementario sustitutivo de la ciudadanía nacional, que permitirá a estos ciudadanos ostentar un amplio catálogo de derechos y deberes.

del momento que la Unión Europea debería cumplir, con el fin de reforzar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia durante los siguientes cinco años⁴⁶⁰.

Entre estas prioridades que se tienen que cumplir, y que han sido propuestas por la Comisión Europea, se encuentra la necesidad de reforzar los derechos fundamentales y la ciudadanía dentro de la Unión Europea, prioridad con la que se intenta fomentar la protección de los derechos fundamentales de una forma transversal dentro de las iniciativas y las políticas comunitarias, y teniendo la intención última de convertir el Observatorio europeo del racismo y la xenofobia en una Agencia Europea de los Derechos Fundamentales⁴⁶¹.

La Comisión Europea también considera y así lo manifiesta en esta comunicación que es necesario mejorar el ejercicio de los derechos inherentes a la ciudadanía europea, como son la libre circulación de la Unión Europea y el derecho de sufragio en las elecciones al parlamento europeo y en las elecciones locales.

5.2. El Comité de las Regiones y el progreso de la democracia

⁴⁶⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005, «Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia» [COM (2005) 184 final – Diario Oficial C 236 de 24.9.2005]

⁴⁶¹ Reglamento (CE) nº 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La democracia tras la Segunda Guerra Mundial se vinculó principalmente a los países desarrollados y occidentales, y por tanto se constituye como uno de los principales valores que se encuentran dentro de la Unión Europea y de sus respectivos Estados Miembros, ya que el respeto a la democracia y el Estado de derecho se configuran en los Tratados como condiciones imprescindibles para poder incorporarse a la Unión Europea.

El término “democracia” significa “poder del pueblo”, aunque no solamente hemos de identificar la democracia con el poder del pueblo, sino más bien con un sistema sociopolítico y económico de hombres libres e iguales ante la ley.

La noción de democracia se inventó en la Grecia clásica (500-250 a. C.), significando el gobierno del pueblo. Este término evolucionó a lo largo de los siglos, hasta poder llegar a entender actualmente la democracia desde dos perspectivas principales.

En primer lugar, la democracia se identifica con una forma de votación por medio de la que se toman decisiones colectivas para la elección de los gobernantes, mientras que en segundo lugar, la democracia describe cualidades particulares que una sociedad debe cumplir, como la igualdad, la libertad, la participación ciudadana, o el pluralismo y respeto al Estado de derecho.

Por supuesto, la democracia se tiene que vincular con el concepto de la representación política, y participación ciudadana. La representación política es uno de los elementos claves de la historia política moderna, y alrededor de la representación política se

estableció el debate relativo al cumplimiento de la democracia, provocado por aquellos movimientos que polémicamente contraponen a la democracia representativa la democracia participativa.

El origen de la representación política se remonta al derecho privado, que sirvió de base para que se utilizara la técnica de la representación en los parlamentos medievales, en los que existirían representantes que actuarían sólo en nombre de las personas que lo designaban, y los representantes sólo podrían operar desde dentro de los límites que el mandato les había concedido previamente.

Tras las revoluciones burguesas, esta conceptualización se sustituiría por el mandato representativo, por el que se confería un sentido jurídico-político diferente a la representación. Desde ese momento, la representación no se construiría sobre los esquemas jurídicos del derecho privado, en este sentido, el representante actuaría solo en nombre de los que el origen, ni el mandato sólo se limitaría a las instrucciones específicas.

Este nuevo modelo de representación, tuvo aportaciones teóricas fundamentales, como fueron la *teoría inglesa de la confianza* y la *teoría francesa del mandato representativo*. La *teoría inglesa de la confianza* se forjó en la Inglaterra del siglo XVII, en donde se llegó a consolidar la idea de la representación política en su sentido moderno. Se consiguió sustituir el principio de la soberanía del monarca por la soberanía parlamentaria, haciendo descansar la legitimidad del poder en los representantes de la sociedad, y haciendo que el parlamento dejará de ser un órgano de limitación del poder para

convertirse en un órgano de dirección política del país y de la legitimación del poder.

En cuanto a la *teoría francesa del mandato representativo*, la transición al mandato representativo se produjo de una forma más virulenta como consecuencia de la revolución francesa. Rousseau⁴⁶² partiendo del reconocimiento de la igualdad natural del hombre formuló el principio de la soberanía popular, para quien la única democracia acorde con las exigencias del contrato social sería la democracia directa.

Ante el debate sobre la utilización de fórmulas de participación de democracia representativa o de democracia directa, lo cierto es que tras la Segunda Guerra Mundial tuvo lugar la consagración definitiva de la democracia representativa, admitiéndose únicamente los mecanismos de democracia directa como elementos no disfuncionales del sistema de democracia representativa.

De este modo, por ejemplo en la Ley fundamental de Bonn en 1949, en la Constitución italiana de 1947, en la Constitución francesa de 1958 y en la Constitución española de 1978 se introdujeron fórmulas que permitían la iniciativa legislativa popular, el derecho a la petición, o los referendos, siempre respetando al máximo las elecciones competitivas y el papel relevante que tienen en los ordenamientos jurídicos constitucionales los respectivos parlamentos nacionales.

⁴⁶² Las ideas políticas de Rousseau (1712-1778) influyeron en la Revolución francesa, el desarrollo de las teorías republicanas y el crecimiento del nacionalismo.

Centrándonos en lo que ha supuesto la democracia para la Unión Europea, señalaremos que ésta se ha convertido en uno de los principales valores de la Unión Europea. Así ha quedado patente en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea en donde se establece que *“la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados Miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”*.

Haciendo referencia en primer lugar a algunos mecanismos de democracia representativa que se utilizan actualmente en la Unión Europea, señalaremos la posibilidad que tienen los ciudadanos europeos de ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

A este respecto, el Consejo elaboró en 1994 una Directiva que establecía el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales para los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, con el que se permitía a ciudadanos comunitarios que residían en Estado miembro diferente al suyo de origen poder votar y presentarse como candidatos en las elecciones municipales que se convocaran en el Estado miembro en el que residen⁴⁶³.

⁴⁶³ Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las

En esta directiva se intentan garantizar las condiciones para poder ejercer el derecho al voto en las elecciones municipales sin necesidad de tener que armonizar los sistemas electorales. Por tanto, los ciudadanos de la Unión Europea podrán votar y presentar su candidatura a las elecciones municipales, delimitando claramente la directiva las personas que tengan la ciudadanía europea, las personas que tengan su residencia en un Estado miembro del lugar de voto o de candidatura, o aquellas personas que cumplan las condiciones a las que la legislación nacional del Estado miembro de residencia supedita el derecho de sufragio activo y pasivo de sus nacionales, los que podrán ejercer este derecho al voto en las elecciones municipales.

No obstante se pueden establecer excepciones, y excluir al ciudadano comunitario del derecho de sufragio pasivo cuando el ejercicio del derecho de sufragio pasivo se le hubiera privado en virtud del derecho de su Estado miembro de origen, y no pudiera presentar una declaración contemplada en el artículo 9 de la directiva, acerca de la declaración de nacionalidad y residencia, de no haber sido privados de los derechos de sufragio pasivo, o la presentación de un carnet de identidad, entre otras cuestiones.

Los ciudadanos europeos también podrán ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo, derecho que se recoge en una directiva del Consejo de 1993, en la que se establecen las modalidades del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo para los

elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estadomiembro del que no sean nacionales

ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del que no son nacionales, sin armonizar los regímenes electorales de los Estados Miembros⁴⁶⁴.

Según esta directiva para poder ejercer este derecho de sufragio activo y pasivo del Estado miembro de residencia hay que ser ciudadano de la Unión Europea, ser residente del Estado miembro del lugar de sufragio activo o pasivo, y hay que cumplir las disposiciones del Estado de residencia relativas al derecho de sufragio activo y pasivo aplicables a los nacionales, en base al principio de igualdad entre los electores nacionales y comunitarios.

En cuanto a los mecanismos de democracia directa que permiten la participación de los ciudadanos en el desarrollo de la Unión Europea, podemos mencionar en primer lugar al derecho de petición. Este derecho se incorporó a los Tratados para facilitar el derecho de petición, en virtud del cual se ofrece al ciudadano europeo y a toda persona residente en la Unión Europea un medio sencillo que permita dirigirse a las Instituciones de la Unión Europea para formular solicitudes o reclamaciones.

Este derecho está abierto a todos los ciudadanos de la Unión europea, todas las personas físicas o jurídicas que residan o tengan su sede en un Estado miembro, de manera individual o por asociación, teniéndose que centrar en ciertas cuestiones materiales para ser admitidas. De hecho, sólo serán admisibles las peticiones que se

⁴⁶⁴ Directiva 93/109/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, por la que se establecen las modalidades del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo para los ciudadanos de la Unión que residan en un Estado miembro del que no son nacionales.

refieran a asuntos que incidan en el ámbito de las competencias de la Comunidad y que conciernen directamente a las personas que las presentan.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, los ciudadanos podrán manifestar aún más su participación política y democracia directa, mediante la posibilidad de ejercer el derecho a la iniciativa ciudadana, que permite por primera vez a los ciudadanos pronunciarse directamente sobre la legislación de la Unión Europea.

Se requiere que un grupo de al menos 1.000.000 de ciudadanos de uno o varios Estados Miembros confirmen tal iniciativa con el fin de que puedan instar a la Comisión Europea a que presenten propuestas legislativas sobre cualquier cuestión en la que tenga competencias la Unión Europea.

Dado que el Tratado de Lisboa expresa en rasgos muy generales cómo debe llevarse a cabo esta petición, mediante la que se elaboró la iniciativa ciudadana, la Comisión Europea inició una consulta pública para poder establecer con la ayuda de los ciudadanos cuáles podrían ser las modalidades prácticas de tal iniciativa, lo que desembocará en la creación de un Libro verde que aglutinará todas las prácticas más adecuadas para poder implementar con un resultado positivo el derecho a la iniciativa que a partir de ahora tendrán los ciudadanos europeos.

La Comisión Europea ha manifestado su opinión sobre el derecho que tienen los ciudadanos de la Unión Europea a ejercer el

sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, mediante la elaboración de un informe sobre este tema que se elaboró en el año 2002⁴⁶⁵.

En este informe la Comisión Europea realiza una descripción de las principales características de la directiva sobre el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, y la evaluación de su aplicación de derecho y de hecho.

En cuanto a la aplicación de hecho, tal directiva no impone a los Estados Miembros la obligación expresa de tener que informar a la Comisión Europea sobre la aplicación, aunque si bien es cierto, la Comisión Europea depende de la cooperación de los Estados Miembros para realizar evaluación de la aplicación de los cambios en el electorado, por lo que para poder contar con información necesaria, se envió en 2001 a todos los Estados Miembros un cuestionario en el que se incluían dos tipos de preguntas, unas relativas a las estadísticas escala nacional y local, y otras relativas a datos cualitativos sobre campañas de información y cambios en el electorado.

En la primera parte de este informe realizado por la Comisión Europea para el Parlamento Europeo y el Consejo, que trata sobre la aplicación del derecho de sufragio, se pueden observar las principales características de la directiva, la cual concreta los objetivos que se definen en el antiguo artículo 19 del Tratado de las Comunidad Europea, en base a los principios de no armonización de las leyes

⁴⁶⁵ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 94/80/CE relativa al derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.(COM/2002/0260 final).

electorales, la libertad de elección, la igualdad de acceso a los derechos electorales, y el deber de información.

En cuanto a la aplicación de la directiva, los Estados Miembros tuvieron que adoptar las medidas nacionales de incorporación antes del 1 de enero de 1996. Más tarde, la Comisión Europea inició los trámites en 1996 sobre los procedimientos de infracción contra 11 Estados Miembros por la falta de comunicación de las medidas nacionales incorporación.

En referencia a la aplicación de hecho, y los electores potenciales y elecciones locales celebradas conforme a la directiva, se señala que la distribución de los no nacionales por su nacionalidad variada entre los Estados Miembros, siendo en el año 2000, un total de hasta 4, 7 millones de ciudadanos de la Unión Europea de más de 18 años los que residían en un Estado miembro diferente al suyo de origen, existiendo una distribución muy desigual entre los Estados Miembros, destacándose por tener las cifras más elevadas Alemania con más de 1.5 millones de personas y Francia con más de 1 millón.

Según este informe, no existe ninguna información exhaustiva y completa disponible sobre la participación general en las elecciones locales en todos los Estados Miembros, variando la participación desde el 88% en España en las elecciones de 1999, el 75% en Suecia en las elecciones de 1998, el 60% los Países bajos en las elecciones de 1998, hasta el 34% en el Reino Unido en las elecciones de 1996.⁴⁶⁶

⁴⁶⁶ Se puede completar con los resultados de participación de las dos últimas elecciones europeas.

Además, este informe está contenido de la evaluación cualitativa de la información estadística sobre la participación en las elecciones municipales.

Al tratar la participación de los ciudadanos de la Unión Europea no nacionales en las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia, hemos de referirnos en primer lugar al derecho de sufragio activo, en donde los ciudadanos de la Unión Europea no nacionales solicitaron inscripción en el censo electoral en Bélgica, Grecia, España, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Austria, Portugal y el Reino Unido, mientras que existirán otros Estados en los que serán inscritos de oficio en el censo electoral como son Alemania, Países Bajos, Finlandia y Suecia.

En cuanto a los datos sobre el sufragio pasivo, los Estados Miembros proporcionaron poca información relativa a ciudadanos de la Unión Europea no nacionales que presentaron su candidatura a las elecciones municipales. Sólo hay datos de algunos países como por ejemplo en Finlandia donde hubo 65 candidatos, en Suecia 1829 candidatos, o en Luxemburgo donde hubo 138 candidatos, entre otros Estados.

En referencia a las campañas de información, las elecciones municipales que han sido objeto de estudio por este informe fueron las primeras en que los ciudadanos de la Unión Europea no nacionales pudieron participar en el Estado miembro de residencia, con arreglo a las disposiciones de la directiva. Para poder lograrlo se exigió un gran esfuerzo de información para que pudieran ejercer estos derechos esos

4 millones de europeos en edad de votar, siendo residentes en otro Estado miembro.

En conclusión, respecto a la aplicación del derecho de sufragio activo o pasivo, en todos los Estados Miembros que se ha incorporado la directiva existen escasos problemas de incumplimiento, sirviendo esta aplicación de la directiva como una base jurídica para extender el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales a 4 millones de ciudadanos nuevos de la Unión Europea.

La aplicación de hecho no ha sido tan exitosa, debido a que la proporción de los ciudadanos de la Unión Europea no nacionales inscritos en los censos electorales es por regla general baja en los 3 Estados Miembros cubiertos por el informe, habiendo sido especialmente preocupante la situación de Grecia y Portugal.

El Comité de las Regiones elaboró una resolución en el año 1996 sobre la declaración del “Año Europeo de la Democracia Local y Regional”, basándose en el fundamento que tiene la Unión Europea sobre el concepto del gobierno democrático, y teniéndose en cuenta procesos decisorios democráticos que se tienen que ejercer tanto dentro como fuera de las fronteras de la Unión Europea⁴⁶⁷.

Esta Resolución se elaboró con el fin de que los ciudadanos europeos fueran conscientes de la relevancia que la democracia regional y local tienen dentro de la Unión Europea, para poder

⁴⁶⁷ Resolución del Comité de las Regiones sobre el «Año Europeo de la Democracia Local y Regional» CdR 55/96 fin Diario Oficial nº C 042 de 10/02/1997 p. 0029.

desarrollar tal democracia local y regional, permitiendo la participación de las personas y ciudadanos europeos en los órganos públicos, tratando de que los jóvenes se acerquen aún más a las Administraciones locales y regionales, fomentando la cooperación entre las autoridades locales y regionales y las Instituciones europeas, y manifestando el compromiso que las Instituciones locales y regionales tienen para construir una Unión Europea abierta, descentralizada, plural, y democrática.

En base a estos objetivos, el Comité de las Regiones entiende que mediante la cooperación local y regional, de la sociedad civil y las autoridades públicas, se está construyendo el camino para fraguar la “Europa de los ciudadanos”, y facilitando la proclamación que tuvo en el año 1998 del “Año Europeo de la Democracia Local y Regional”.

Haciendo referencia a la seguridad nuclear, que se constituye como un tema de vital importancia actualmente, y un reto hemos de afrontar de un modo conjunto y cooperativo en la vigente sociedad globalizada, el Comité de las Regiones en agosto del año 1998 aprobó una resolución que versaría sobre la seguridad nuclear y la democracia local y regional⁴⁶⁸, dando paso a que ante temas sensibles y de una gran trascendencia social, los ciudadanos puedan participar y ser tenidos en cuenta para su desarrollo.

En ese documento el Comité de las Regiones legitima la preocupación existente por la salud pública que provocan las

⁴⁶⁸Resolución del Comité de las Regiones sobre la «La seguridad nuclear y la democracia local y regional» CdR 423/97 fin -Diario Oficial n° C 251 de 10/08/1998 p. 0034.

radiaciones en el medio ambiente causados por la lluvias radioactivas provocadas por accidentes nucleares, apoya el principio de precaución que debe tenerse en cuenta en todas las decisiones, al igual que apoya todas las disposiciones establecidas en la Declaración de Río⁴⁶⁹ sobre la participación en las decisiones medioambientales y a la aportación de información sobre el medio ambiente, donde se manifiesta que será necesaria la participación de todos los interesados en estas cuestiones.

Hay que reforzar todos los instrumentos de participación democrática en la planificación y puesta en funcionamiento de instalaciones nucleares, para que todos los estratos de la sociedad y grupos sociales puedan ser partícipes de estas decisiones tan importantes no solamente para el medio ambiente, sino también para la salud pública.

De este modo, para poder conseguir una plena participación ciudadana en esta cuestión se debe garantizar la transparencia, mediante la aportación a los ciudadanos de toda la información disponible en relación a las centrales nucleares. Se tiene que garantizar la participación en el proceso de toma de decisiones de las centrales nucleares, donde tendrá cabida en el proceso decisorio toda la población local y los ciudadanos afectados.

⁴⁶⁹ La declaración de Río fue adoptada durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada entre el 3 y el 14 de junio de 1992 en Río de Janeiro. Consta de 27 principios que asientan el concepto de desarrollo sostenible considerando esencial la protección del medio ambiente para alcanzar una vida saludable y productiva. Se establecen las bases para que los Estados apliquen aquellos mecanismos internos y de cooperación orientados a alcanzar un grado de desarrollo sostenible satisfactorio.

Hemos de aumentar la ayuda financiera que tendrá como destinatarios la Administración central o el explotador de las instalaciones nucleares, con la que podrán desarrollar procesos decisorios sobre tales instalaciones nucleares. Posteriormente se tendrá que llevar a cabo una fase de evaluación mediante el análisis económico de las cuentas y de los proyectos y planes ejecutados, con vistas a desarrollar posteriormente una consulta pública en la que los ciudadanos sean conocedores de todo lo acontecido al respecto.

Se tiene que garantizar la creación de dos instrumentos de participación, en los que haya representantes de las autoridades locales y regionales, operadores de instalaciones nucleares, asociaciones de ciudadanos, agrupaciones sociales, y todo aquel que tuviera un interés legítimo.

Evidentemente toda la información y la participación que se lleva a cabo a un nivel internacional, se debería aplicar al amparo del convenio de la CEPE, que se ha propuesto mediante el ejercicio del derecho de recurso administrativo de costo reducido, y el acceso a un proceso de control judicial en un nivel territorial superior.

En relación con las formas de participación política que proporciona la ciudadanía de la Unión Europea, podemos mencionar el dictamen elaborado en mayo de 2001 por el Comité de las Regiones sobre las nuevas formas de Gobernanza, y el marco establecido para la iniciativa de los ciudadanos⁴⁷⁰.

⁴⁷⁰Dictamen del Comité de las Regiones sobre “Las nuevas formas de gobernanza — Europa: un marco para la iniciativa de los ciudadanos” Diario Oficial n° C 144 de 16/05/2001 p. 0001 – 0004.

El Comité de las Regiones ha asumido como compromiso participar activamente en el debate sobre la reforma de Europa, y propone organizar varios seminarios y conferencias con la Comisión Europea sobre algunos aspectos relacionados con la Gobernanza en Europa, y se observa que del programa de trabajo que se elabore para poder desarrollar el Libro blanco se tendrán que cumplir objetivos como es la realización de un debate entre los propios ciudadanos para determinar cuáles son los valores, las decisiones y los asuntos relevantes de la Unión Europea.

Se pensó en reformar todos los procesos de preparación y ejecución de las normas y políticas de la Unión Europea para que éstas fueran adecuadas y coherentes, y se unió a la necesidad de fijar las bases para poder revisar periódicamente los objetivos de las políticas de la Unión, para poder ir modificando las metas según las circunstancias que vayan apareciendo en cada momento determinado.

Tanto los Estados Miembros como las Instituciones comunitarias entienden que la cuestión de la búsqueda de una democracia más participativa y transparente, no solamente les afecta ellos, sino también a los gobiernos y asambleas del ámbito nacional, regional y local.

El Comité de las Regiones estima en este dictamen que la Unión Europea debe esforzarse aún más a la hora de profundizar en las cuestiones relativas a la democracia y el principio de transparencia de sus estructuras de formación de la voluntad política y de la toma de decisiones, con lo que podrá crear un contexto marcado por la

participación ciudadana, y la iniciativa de la ciudadanía a una escala europea

Según el Comité de las Regiones, hemos de contar con la inestimable participación de los entes locales y regionales europeos para poder seguir progresando en el proceso de integración europea, y así poder permitir que la diversidad de las organizaciones territoriales de cada Estado miembro siga constituyendo una riqueza que debe preservarse, principalmente si nos referimos desde un punto de vista tanto del principio de proximidad de la actuación pública, como de la garantía de la democracia local.

En este contexto, el Comité de las Regiones cree oportuno que se deben implantar nuevas formas de gobernanza en Europa que permitan la participación de los entes locales y regionales en un diálogo a nivel europeo de representantes de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo el Consejo de ministros y el Comité de las Regiones, para debatir grandes temas que tengan especial relevancia para los ciudadanos europeos.

A su vez, tal y como se destaca en el dictamen, se debe fomentar el uso de las nuevas tecnologías, mediante la consulta permanente por vía electrónica, se debe establecer un programa de comisiones de servicio, intercambios y prácticas para los funcionarios europeos, y por supuesto se deben designar grupos de expertos procedentes de las entidades locales y regionales en todos los grupos de trabajo, que permitan la presencia de los miembros de estos entes en todos los debates y procesos de adopción de decisiones relevantes para la Unión Europea.

El Comité de las Regiones siempre ha apoyado las propuestas procedentes del Parlamento Europeo en virtud de las que se intenta dar más mecanismos de financiación a los partidos políticos europeos, un estatuto jurídico, y más reconocimiento y apoyo logístico, y ha solicitado a los propios partidos políticos que creen debates políticos, para poder aumentar los niveles de participación de los ciudadanos.

Actualmente, el acceso a la información en una determinada comunidad es muy importante, debido a que se constituye como el elemento en virtud del cual los propios ciudadanos o Instituciones públicas podrán tener los medios y la información necesaria para poder participar en la toma democrática decisiones sobre cuestiones determinadas.

Según afirma el Comité de las Regiones, sería conveniente fomentar todos los programas que permitan la formación de los ciudadanos, de modo que éstos puedan adquirir tanto conocimientos informáticos como lingüísticos, ya que estos conocimientos son herramientas esenciales para poder participar activamente en una democracia europea totalmente saludable y plena.

Los poderes públicos de los diferentes niveles territoriales deben esforzarse para que la ciudadanía europea y el proceso de integración europeo se incluyan sistemáticamente, y expresamente en los programas académicos, facilitando la formación del personal docente necesario para poder plasmar la evolución de la Unión Europea lo largo de estos años, y el paulatino asentamiento de la ciudadanía europea y de los procesos democráticos en Europa.

Hemos de fomentar la cultura política en Europa, mediante el refuerzo de principios básicos como son el de transparencia y la responsabilidad política. La contribución de los Parlamentos nacionales ha de ser aún mayor, al tiempo que el Comité de las Regiones opina que no se debe dejar de lado a los ciudadanos, contando con su opinión en todo momento, y por supuesto que se tienen que incorporar nuevos métodos de selección de funcionarios comunitarios, con mecanismos que sean menos rígidos, jerarquizados, y que permiten una mayor movilidad de los mismos.

El Comité de las Regiones solicita a través de la presente comunicación a las Instituciones comunitarias que se establezcan nuevos métodos de participación democrática, no sólo de democracia representativa⁴⁷¹, sino también implantar nuevos mecanismos de diálogo político activo, o de democracia directa⁴⁷².

La democracia volvió a ser objeto de estudio por el Comité de las Regiones, cuando en noviembre de 2002 elaboró otro dictamen sobre la democracia, la transparencia y la necesidad de aumentar la eficiencia en la Unión Europea⁴⁷³.

⁴⁷¹ La democracia representativa es aquella forma de participación en la que el pueblo delega la soberanía en autoridades elegidas de forma periódica mediante elecciones libres, teniendo la obligación las autoridades públicas de actuar en representación de sus ciudadanos, y velando en todo momento por los intereses de la ciudadanía que ha elegido a estos representantes.

⁴⁷² La democracia directa es otra vía de participación en la que cada una de las personas que pertenecen a una determinada comunidad o agrupación pueden manifestar su opinión en pie de igualdad, actuando directamente sobre ella y dirigiendo en conjunto con los demás que esa comunidad o agrupación.

⁴⁷³ Dictamen del Comité de las regiones de 21 noviembre 2002 sobre el tema “Más democracia, transparencia y eficiencia la Unión Europea”.

Según este dictamen, el Comité de las Regiones entiende que debido a las escasas tasas de participación en las elecciones europeas, se puede observar una cierta lejanía de los ciudadanos europeos respecto de la Unión, por lo que ahora más que nunca es necesario centrarse en las necesidades y cuestiones que realmente preocupan a los ciudadanos.

La Unión Europea tiene que conseguir sus objetivos mediante una actuación eficiente y eficaz, de modo que si queremos que los ciudadanos reconozcan la buena voluntad y los beneficios que la Unión Europea les aporta, será necesario imprimir una mayor democracia, transparencia y eficiencia en la forma de actuar de la Unión Europea.

La Unión Europea ha de estudiar las formas en las que la Unión Europea pueda fomentar la transparencia del proceso de decisiones de la Unión, y potenciar la participación de los entes locales y regionales, sin causar en ningún momento una merma de la eficacia de la toma de decisiones.

Los ciudadanos europeos tienen que comprender con mayor claridad los objetivos y las directrices de la Unión Europea, al tiempo que se deben realizar reformas estructurales en la arquitectura institucional y en los procesos legislativo y decisorio de la Unión Europea.

Entre las recomendaciones que realiza el Comité de las Regiones, se insta a realizar determinados cambios en las actuaciones

y comportamientos de la Unión Europea para aumentar la democracia, la transparencia y la eficiencia adoptando diferentes acciones, como puede ser la aclaración de las competencias que corresponden a cada órgano de la Unión Europea, impulsando la participación directa de los entes locales y regionales en los procesos legislativo y decisorio de la Unión, mediante la fijación de objetivos a medio largo plazo, y demostrando la existencia de un vínculo entre la legislación comunitaria y las prioridades consensuadas por los jefes de Estado y gobierno en los Consejos Europeos.

También se deben aplicar medidas específicas como son el tratar de aumentar la transparencia de las funciones, los papeles y las responsabilidades, mediante por ejemplo la elaboración de una declaración ampliada sobre los principios de Subsidiariedad, o la creación de un sistema efectivo para vigilar la Subsidiariedad.

Además el Comité de las Regiones insiste en este dictamen en que se debe fomentar la participación local y regional en el proceso decisorio, mediante un incremento del uso de la informática para agilizar procesos de la Unión Europea, consultas, y el tratamiento de la información, mediante la creación de un código de conducta para las consultas, o mediante la aplicación del “Plan de Acción para una Mejor Regulación”⁴⁷⁴, que será un instrumento que permita mejorar la eficacia de la Unión Europea.

También se debe tener en cuenta el papel del Comité de las Regiones y esto más si cabe con el peso político que le van

⁴⁷⁴ Comunicación de la Comisión, de 5 de junio de 2002, Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador» (COM (2002) 278 final).

reconociendo los sucesivos tratados, de modo que para garantizar la transparencia de la democracia, en aquellas situaciones en las que las Instituciones adoptan medidas sin tener en cuenta la opinión del Comité de las Regiones, debería ser obligatorio como mínimo una explicación al Comité sobre los motivos de tal actuación.

Finalmente, se deben fijar los objetivos y prioridades estratégicas de la Unión Europea, mediante la elaboración de una declaración periódica sobre los objetivos europeos, y aportando una mayor flexibilidad en los instrumentos de aplicación, mediante una utilización de la legislación breve y estratégica, o utilización en las situaciones oportunas de instrumentos no jurídicos.

El Comité de las Regiones analizó en 2008 mediante otro nuevo dictamen la elaboración del Instrumento europeo para la democracia y los derechos humanos, que supondría una estrategia de acción para el período 2007-2010⁴⁷⁵.

En este dictamen el Comité de las Regiones se dedica a realizar unas recomendaciones generales y otras específicas sobre el Instrumento europeo para la democracia y los derechos humanos (IEDDH), en donde afirma que según su opinión los valores democráticos y los derechos humanos recogidos en la Carta de derechos fundamentales que se adjunta al Tratado de Lisboa, son el pilar fundamental del proceso de integración europea, y llega a la conclusión de que si nos esforzamos para aumentar la protección de

⁴⁷⁵ Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema «Instrumento europeo para la democracia y los derechos humanos (IEDDH) — Documento de estrategia 2007-2010» (2008/C 257/05).

los derechos humanos dentro de la Unión Europea, paralelamente se incrementará la credibilidad de la promoción estos valores en la Relaciones Exteriores de la Unión.

A la luz de esta nueva comunicación se señala que para que exista una verdadera Gobernanza democrática hemos de otorgar poderes más relevantes a las entidades locales y regionales, conocedores de primera mano de los problemas más esenciales de los ciudadanos, quienes podrán aportar sus experiencias positivas, y promover eficazmente la democracia los derechos humanos dentro de sus ámbitos competenciales.

Se destaca en este dictamen la importante contribución que el Instrumento europeo para la democracia y los derechos humanos a la consolidación de la democracia y del Estado derecho en terceros países de todo el planeta, al igual que facilita que la acción de la Unión Europea en la protección de los derechos humanos sea coherente y eficaz.

Se insiste en la relevancia de los miembros del Comité de las Regiones a la hora de aplicar determinados instrumentos de la Unión Europea, *“Se debe identificar a las entidades locales y regionales, que son elegidos democráticamente, como socios para alcanzar los objetivos establecidos en el instrumento europeo para la democracia y los derechos humanos, mediante su implicación en la lista de actores en el mismo nivel que las organizaciones de la sociedad civil.”*

Se recomienda mejorar los mecanismos de financiación a través del Instrumento europeo para la democracia los derechos humanos, y se recomienda que la evaluación de la estrategia se haga desde la perspectiva de los entes locales y regionales y de la Subsidiariedad en terceros países.

Para conseguir el objetivo de aumentar el respeto de los derechos humanos en los países y las regiones donde corren mayor peligro, el Comité de las Regiones cree que se debe dar mayor cobertura y apoyo a los funcionarios municipales que pueden correr riesgos a la hora de promover la protección de los derechos humanos.

Hay que reforzar el papel de la sociedad civil en el fomento de los derechos humanos y la reforma democráticas, en el apoyo la conciliación pacífica de los intereses de los diferentes grupos y la consolidación de la participación y representación política, para lo que habrá que fomentar y defender la democracia local y regional participativa e incluyente, y que se creen modelos de democracia incluyente que garanticen la participación política y representación de hombres mujeres, de población indígena y de minorías.

Se debe garantizar el apoyo a acciones que favorezcan los derechos humanos y la democracia los ámbitos de aplicación de las orientaciones de la Unión Europea, en particular el diálogo sobre los derechos humanos, los defensores de derechos humanos, la pena de muerte, la tortura y la participación en los conflictos armados.

A su vez, se requiere reforzar el marco internacional y regional para poder proteger los derechos humanos, la justicia, el Estado de

derecho y la promoción de la democracia, y finalmente se tiene que reforzar la confianza en los procesos electorales democráticos, especialmente con misiones de observación electoral.

5.3. La Ciudadanía de la Unión

En las primeras fases del proceso de construcción europea los ciudadanos nunca fueron denominados con el término jurídico de “ciudadano”, sino que han sido denominados de diversas formas tales como consumidores, trabajadores, empresarios o personas.

Para hablar de los orígenes de la ciudadanía europea hemos de remontarnos a la propuesta que realizó el Parlamento Europeo el 14 febrero 1984 con el denominado “proyecto Spinelli”⁴⁷⁶. Un segundo paso se produjo con la creación del Comité de “la Europa de los ciudadanos” o también denominado Comité Adonnino⁴⁷⁷, en cuyo

⁴⁷⁶ Proyecto de Tratado de Unión Europea y Resolución adoptados por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984 en Estrasburgo, Francia.

⁴⁷⁷ El 25 de junio de 1984 se crea el Comité: «Europa de los ciudadanos» presidido por el eurodiputado italiano Pietro Adonnino (Italia/PPE, eurodiputado desde 1979-84) en la Cumbre de Fontainebleau. El 29 de marzo de 1985, el “Comité Adonnino” El Comité ad hoc dirige al Consejo Europeo su informe sobre los temas relativos a la Europa de los ciudadanos tales como la libre circulación de personas o la extensión de las posibilidades de empleo y establecimiento. Más lejos fue el Proyecto de Tratado de Unión Europea, presentado por el eurodiputado Altiero Spinelli, pero el Acta Única Europea (1986) no recogió todas las propuestas del proyecto, aunque fue fundamental porque marcó el objetivo de una unión política. Ya en 1990, el Consejo Europeo de Roma, al establecer las líneas directrices de las Conferencias Intergubernamentales (CIG), incluyó la ciudadanía europea como elemento fundamental para la reforma de los Tratados. Esta actuación sirvió de base al enunciado sobre Ciudadanía incluida en el Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1990).

informe se recomendaba la participación de los ciudadanos en el proceso político.

Gracias a la voluntad del gobierno español, se rescató el proyecto Spinelli o proyecto de Tratado de la Unión Europea que se aprobó por el Parlamento Europeo en 1984, en el que se adoptó la definición de la ciudadanía de la Unión Europea.

La ciudadanía de la Unión ha sido un objetivo de los Estados Miembros, quienes adoptaron el compromiso de crear una ciudadanía común a los nacionales de sus respectivos países, protegiendo y reforzando aún más los derechos de los nacionales de la Unión.

El tratado de Maastricht incorporó el concepto de la ciudadanía europea, siendo la primera vez en más de 40 años que se mencionaba expresamente la noción de “ciudadano” en uno de los Tratados fundacionales de la Unión Europea. De este modo se fijaba que sería ciudadano de la Unión Europea toda aquella persona que ostentara la nacionalidad de un determinado Estado miembro.

Por tanto, hemos de destacar que según la profesora Araceli Mangas, la creación en 1992 de la ciudadanía de la Unión Europea supuso una novedad doble, ya que por un lado se crea una institución jurídica nueva al servicio del ciudadano en la que se encuentran los derechos ajenos a todo vínculo nacional, y por otro lado se traspasa la barrera económica, y se establecen derechos que se vinculan al

ejercicio del poder en el marco de un Unión Europea de carácter político⁴⁷⁸.

La ciudadanía de la Unión que se atribuye a los nacionales de los Estados Miembros, siempre será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional, lo que supone que estos ciudadanos no verán cómo se merman los derechos que le reconocen sus propios ordenamientos jurídicos nacionales, sino que por el contrario, adquirirán algunos derechos que les garantizará la Unión Europea, y que están vinculados con la ciudadanía de la Unión.

De este modo, los ciudadanos europeos reciben un gran catálogo de derechos, que se tendrán que respetar con independencia del territorio del Estado miembro del que procedan, independientemente del tipo de actividad económica o no económica que se realice. Esta ciudadanía sólo se puede desarrollar en una entidad política relevante como la Unión Europea, donde existe un intercambio cultural de los diferentes pueblos, que han alimentado el desarrollo de principios comunes, y el surgimiento de un sentimiento de compromiso colectivo.

La ciudadanía de la Unión no solamente garantizará un extenso catálogo de derechos, sino que también comportará el cumplimiento de deberes y obligaciones por parte de los ciudadanos europeos, vinculados a la necesidad de respetar un estatuto de la ciudadanía europea.

⁴⁷⁸ Araceli mangas Martín, Diego J. Liñan Noguerras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Ed. Tecnos, 2010.

Lo cierto es que no se produjeron muchos avances en cuanto al desarrollo en la conceptualización de la ciudadanía de la Unión Europea y los derechos que éstas comportan tanto en el Tratado de Ámsterdam de 1997, como en el Tratado de Niza de 2001. Sin embargo, la Carta de derechos fundamentales que se firmó en Niza en el año 2000 regula con precisión y detalle los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea, al igual que también establece una regulación conjunta de todos los derechos inherentes al ser humano.

A continuación haremos mención a algunos de los derechos que proporciona la ciudadanía de la Unión a los ciudadanos de los Estados Miembros, como es el derecho a la libre circulación y residencia, en virtud del cual todo ciudadano de la Unión Europea tendrá derecho a circular y residir libremente del territorio de los Estados Miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.

No podemos obviar la necesidad de respetar el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad, principio en virtud del cual se prohibirá toda aquella discriminación que se realice por razón de la nacionalidad en los ámbitos de aplicación de los Tratados, principio con el que se desarrolla en la Unión Europea el respeto al principio de Igualdad de trato entre los nacionales de los Estados Miembros.

Por supuesto, también se garantizan algunos derechos de participación política en el lugar de residencia, como es la posibilidad que otorgan los Tratados a que se respete el derecho de todo

ciudadano de la Unión Europea que resida un Estado Miembro del que no sea nacional, a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida.

El ejercicio del derecho al sufragio no solamente se puede ejercer en el ámbito municipal, sino también la participación política se extiende a las elecciones celebradas en el Parlamento Europeo, ya que se reconoce a todo ciudadano de la Unión europea que resida en un Estado miembro del que no sea nacional el derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho estado.

La ciudadanía europea también garantiza la protección de sus ciudadanos en el extranjero, tal y como se establece en los Tratados, como por ejemplo cuando se reconoce en el Tratado de Maastricht el derecho de los ciudadanos de la Unión Europea de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho estado.

Los ciudadanos europeos también tendrán el derecho a presentarse y dirigirse ante las Instituciones comunitarias, en cualquiera de las lenguas oficiales, teniendo la obligación las Instituciones que han sido consultadas a contestar en la lengua en la que el ciudadano decidió dirigirse a la Unión Europea.

Al igual que en el ordenamiento jurídico español, los ciudadanos europeos también podrán ejercer el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, garantizándose el derecho a que todos los ciudadanos de la Unión Europea, ya sea a título individual o colectivo, presenten las peticiones que estimen oportunas ante el Parlamento europeo.

El Defensor del Pueblo Europeo es el órgano encargado de mediar entre el ciudadano y la Administración comunitaria. El defensor del pueblo podrá recibir todas las reclamaciones de los ciudadanos de la Unión Europea o de las personas físicas o jurídicas que residan o tengan el domicilio social en uno de los Estados Miembros, relativas a casos de mala administración en la acción de las Instituciones comunitarias, sin perjuicio de las excepciones que se han de tener en cuenta sobre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

5.4. La ciudadanía europea, las Instituciones comunitarias y el Comité de las Regiones

El Parlamento Europeo y el Consejo establecieron en el año 2006 una nueva decisión que establece el programa “Europa para los ciudadanos”⁴⁷⁹, para el período 2007- 2013, con el que se intenta dar

⁴⁷⁹ El Programa Europa para los ciudadanos (2007 – 2013) llama a promocionar una ciudadanía europea activa, a través de cuatro acciones diferentes: Acción 1 – Ciudadanos Activos por Europa: Esta acción está dirigida específicamente a actividades que involucran a los ciudadanos en proyectos tales como los desarrollados en el contexto del proyecto Ciudades Hermanadas y otras iniciativas ciudadanas. Acción 2 – Sociedad Civil Activa en Europa: Esta acción está dirigida a las organizaciones de la sociedad civil y grupos de expertos, los cuales recibirán

continuidad al programa de 2004- 2006, para que los ciudadanos puedan participar activamente en el proceso de integración europea, y así acercar las Instituciones comunitarias a la ciudadanía⁴⁸⁰.

Este programa intenta potenciar la cooperación entre los ciudadanos europeos y sus organizaciones de distintos países, para crear un entorno propio, en el que se respete el pluralismo que supone la existencia de diversas lenguas, culturas y tradiciones.

Este programa se caracteriza porque sus objetivos generales son los de intentar dar la oportunidad a los ciudadanos de participar en la construcción de una Europa cercana, y enriquecida por su diversidad cultural, por tratar de mejorar la comprensión mutua entre los ciudadanos europeos en el respeto y la apreciación de la diversidad cultural y lingüística, y por intentar forjar una identidad europea basada en valores, historia y culturas comunes.

También existen objetivos específicos, entre los que se destaca el fomento de la integración equilibrada de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil de todos los Estados Miembros

apoyo estructural sobre la base del programa de trabajo, o apoyo en proyectos transnacionales (próxima fecha límite de proyectos para apoyo estructural: verano 2007). Acción 3 – Juntos por Europa: La Comisión llevará a cabo diversas acciones dirigidas a profundizar en el concepto de “ciudadanía europea activa” y promover su conocimiento a lo largo de Europa. Acción 4 – Recuerdo Activo en Europa: Esta acción está dirigida a mantener los lugares y archivos relacionados con las deportaciones y la conmemoración de las víctimas del nazismo y el stalinismo, así como los medios para superar el pasado y construir el futuro (próxima fecha límite: 30 de abril de 2007).

⁴⁸⁰ Decisión nº 1904/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, por la que se establece el programa «Europa con los ciudadanos» para el período 2007-2013 a fin de promover la ciudadanía europea activa.

contribuyendo al diálogo intercultural, agrupar a personas de municipios de toda Europa para intercambiar experiencias y valores, crear una idea de Europa mucho más tangible para sus ciudadanos, y fomentar la acción, y el debate sobre la ciudadanía europea y las diferentes formas de participación democrática que la Unión Europea brinda a la sociedad civil.

En esta decisión, donde se enmarca el programa que estamos analizando, se observan *cuatro tipos de acciones* que se pueden desarrollar para cumplir los objetivos que se han establecido.

Por un lado, *debe contarse con ciudadanos activos por Europa*, mediante el hermanamiento de ciudades y proyectos de ciudadanos para debatir cuestiones europeas y mejorar la comprensión mutua de los diferentes ciudadanos, y mediante la adopción de medidas de apoyo que permitan intercambiar las mejores prácticas, las mejores experiencias a nivel local y regional

Además, ha de *existir una sociedad civil activa en Europa*, mediante la adaptación de acciones para el apoyo estructural a las organizaciones europeas de investigación sobre política pública, el apoyo estructural a las organizaciones europeas de la sociedad civil, y el apoyo a los proyectos iniciados por organizaciones de la sociedad civil en los diferentes ámbitos territoriales.

Por otro lado, se ha de fomentar el apoyo a la acción “Juntos por Europa⁴⁸¹”, que facilitará la acción de actos de gran visibilidad,

⁴⁸¹ Juntos por Europa: Acción 3 del nuevo programa “Europa para los ciudadanos” (2007-2013). A través de ella, la Comisión llevará a cabo diversas acciones

como la conmemoración de acontecimientos históricos con la distribución de varios premios, realización de encuestas, sondeos y estudios, y mejorar los mecanismos e instrumentos de información y discusión para potenciar la democracia y la ciudadanía europea.

El programa se completa con una aportación sobre “la memoria histórica activa de Europa”, que incluye proyectos que tratan de mantener activa la memoria europea, para proteger escenarios archivos principales que se asocian a las deportaciones masivas y a los antiguos campos de concentración, para poder conmemorar y rendir un homenaje a las víctimas de los campos de exterminio gran escala y deportaciones masivas.

El ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo por los ciudadanos en las elecciones municipales es uno de los derechos básicos e inherentes a la Unión Europea, configurándose como uno de los derechos políticos que permiten oír la voz de los ciudadanos en las Instituciones comunitarias, siendo éstos partícipes en el desarrollo y progreso de la Unión Europea.

El Comité de las Regiones se pronunció con un nuevo dictamen en el año 1994, en referencia a la participación política, sobre los derechos de sufragio activo y pasivo ejercitados por los ciudadanos europeos que residían en uno de los Estados Miembros del que no eran nacionales⁴⁸².

dirigidas a profundizar en el concepto de “ciudadanía europea activa” y promover su conocimiento a lo largo de Europa.

⁴⁸² Dictamen del Comité de las Regiones sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la

En este dictamen el Comité de las Regiones felicita a la Comisión Europea por haber propuesto una Directiva⁴⁸³ que trataba de corregir el desequilibrio existente en algunos Estados Miembros, en los que los ciudadanos no nacionales de ese Estado miembro no podían ejercer su derecho al voto, ni por supuesto presentarse como sujetos pasivos a cualquiera de las elecciones municipales convocadas, permitiéndose por tanto que en la propuesta de directiva formulada por la Comisión Europea, todos los ciudadanos que tuviesen la ciudadanía de la Unión Europea podrían ejercer su derecho a elegir y ser elegido en las elecciones municipales de aquel Estado miembro en el que hubiera estado residiendo de forma legal.

En esta directiva de la Comisión Europea por fin se mencionan las modalidades por las que los ciudadanos europeos residentes en un Estado miembro del que no son nacionales podrán ejercer su derecho al sufragio tanto activo como pasivo en las elecciones municipales de tal Estado, también se ha puesto especial atención para no modificar de una forma enérgica toda la normativa que regula las elecciones locales de los diferentes Estados Miembros.

El Comité de las Regiones añade en este dictamen que al igual que se está forjando con más fuerza el término “de ciudadanía

Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales CdR 181/94 .Diario Oficial nº C 210 de 14/08/1995 p. 0051.

⁴⁸³ Directiva 94/80/CE del Consejo de 19 de diciembre de 1994 por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado Miembro del que no sean nacionales. DO L 368 de 31.12.1994, entrada en vigor 20.1.1995, fue modificada parcialmente por la Directiva 96/30/CE, DO L 122 de 22.5.1996.

europea”, paralelamente hemos de hacer mención al término que se relaciona con el anterior de “déficit democrático”, y tratar de ejecutar todas las medidas e iniciativas posibles para hacer que el ciudadano esté cada vez más próximo y cercano a las Instituciones comunitarias.

Y nuevamente, reclama el papel de los entes regionales y locales de cara al ejercicio de la ciudadanía europea haciendo una llamada de atención al Consejo: “... *se debía haber regulado expresamente la normativa comunitaria las referencias a que las votaciones se tienen que realizar por sufragio universal directo con relación a las organizadas por las entidades locales básicas.*”

Según el Comité de las Regiones afirma en este dictamen, sería conveniente que se permitiera presentar la candidatura para los cargos de presidente o miembro de un Consejo de gobierno de una entidad local a todos aquellos ciudadanos de la Unión Europea que residan en cualquier otro Estado miembro, independientemente de la nacionalidad que estos ciudadanos ostenten.

Partiendo de que las formas de inscripción en los censos electorales varían dependiendo de cada Estado miembro, el Comité de las Regiones entiende que el requisito que a veces se exige de manifestar expresamente la voluntad de votar protege el derecho que tienen los ciudadanos europeos residentes y no nacionales a votar, si es que así lo deciden, a que se imponga en determinados Estados Miembros la obligación de ejercer el derecho al voto, junto a la implantación de sistemas que realicen la inscripción en el censo electoral de una forma automática.

El Comité de las Regiones cree que hay que garantizar la voluntad de los ciudadanos de que puedan quedar inscritos en el censo electoral con una antelación suficiente y adecuada al período electoral, que permita ejercer el derecho al voto.

Posteriormente el Comité de las Regiones se pronunció en agosto de 1997 sobre el informe que había realizado el Comité de Sabios: “Por una Europa de los derechos cívicos y sociales”, en el que el Comité de Sabios no solamente se encargaría de examinar el devenir de la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores en relación con la reforma de los Tratados de la Unión Europea, sino que también decidió informar ampliamente sobre la cuestión de los derechos cívicos y sociales.⁴⁸⁴

Según el Comité de sabios la construcción en Europa de una Unión social, es el siguiente paso una vez que se consiguiera crear la Unión económica, para que así se garantizaran y respetasen los derechos de los ciudadanos europeos, y se crease una dimensión social europea, en la que según el Comité de las Regiones los derechos cívicos y sociales serán interdependientes, y en el que las entidades locales y regionales realizarán grandes aportaciones a la política social y a la prestación de servicios locales.

Y nuevamente el Comité de las Regiones reclama su papel como impulsor del concepto de ciudadanía y defensor de la democracia: *“Para el Comité de las Regiones es imprescindible que*

⁴⁸⁴ Dictamen del Comité de las Regiones sobre el «Informe del Comité de Sabios: por una Europa de los derechos cívicos y sociales» CdR 79/97 fin Diario Oficial n° C 244 de 11/08/1997 p. 0053.

se de un mayor protagonismo a las entidades locales y regionales en la tarea de garantizar los derechos sociales y cívicos, y garantizar valores básicos europeos, como es la promoción de la igualdad de oportunidades y la ciudadanía activa, siendo observados estas entidades locales y regionales, como grandes defensores de la democracia e impulsores de la ciudadanía.”

Y se marcan líneas de futuro, destacando la cohesión social como uno de los ejes vertebradores del desarrollo de la sociedad europea: *“Se han de coordinar las actuaciones de las Instituciones comunitarias y los Estados Miembros en las cuestiones laborales en Europa, para que las políticas europeas pueden garantizar a todos los ciudadanos el lugar que les corresponde en la sociedad, se tienen que determinar cuáles pueden ser las formas de rejuvenecer el Estado de bienestar, haciendo un especial hincapié a la cohesión social, la competitividad y la productividad.”*

Se vuelve a hacer una llamada al principio de Igualdad al que ya se ha referido expresamente este trabajo, a la luz de los nuevos derechos civiles y sociales: *“se debe estudiar el surgimiento de una nueva generación de derechos civiles y sociales, teniendo en cuenta aspectos que predominan en el siglo XXI como son la innovación tecnológica, los avances en los conocimientos medioambientales o la evolución demográfica, y establecer medidas que garanticen la equidad y la igualdad que permitan a hombres y mujeres conciliar todas las responsabilidades familiares y profesionales.”*

El Comité de las Regiones apoya en este dictamen la incorporación al Tratado de la Unión Europea de los derechos cívicos

y sociales sobre los que existía un amplio consenso, al igual que insiste en la eliminación de todo atisbo de discriminación en la Unión Europea, ya que el Comité de las Regiones entiende que la prevención de la discriminación y exclusión social de los grupos más desfavorecidos ha de ser un principio que sea inherente a la sociedad europea, como ya se refirió en el capítulo dedicado al principio de igualdad.

Pero para evitar la exclusión social y garantizar la cohesión territorial, los recursos otorgados por la Unión Europea para las políticas de inmigración se han de incrementar y de ahí que el Comité de las Regiones resalte en este dictamen que sería conveniente ampliar las condiciones de acceso a todos los fondos estructurales y ayudas comunitarias, con el fin de que se puedan fomentar el respeto de los derechos sociales fundamentales, se debería incorporar al ámbito comunitario las políticas de inmigración y asilo, al igual que las de entrada, circulación y residencia que afecten a los ciudadanos de terceros países.

Como conclusión hay que decir que el Comité de las Regiones valoró positivamente el informe realizado por el Comité de sabios, y la asunción por dicho Comité de que los derechos cívicos y sociales hemos de entenderlos como derechos interdependientes. Se añade en las conclusiones de este documento que han de tener un papel relevante las entidades locales y regionales a la hora de promover la ciudadanía activa, y garantizar la salvaguarda de los derechos cívicos y sociales, debido a que se constituyen como las entidades públicas más cercanas y próximas al ciudadano, en base al principio de descentralización administrativa.

El Comité de las Regiones volvió a manifestarse en torno al desarrollo de la ciudadanía europea mediante la aprobación en el año 2000 de otro nuevo dictamen, donde fijaría un catálogo de prioridades, entre los cuales se encontraría el desarrollo de la idea de la ciudadanía de la Unión Europea⁴⁸⁵.

De este modo, para el Comité de las Regiones es muy importante el desarrollo de la ciudadanía de la Unión Europea, para así poder desarrollar un sentimiento de pertenencia a la Unión, y así poder hacer que las palabras de Jean Monnet⁴⁸⁶ llegaran a cumplirse, y fuera un hecho el objetivo de la integración europea, y la intención de unir a los hombres y no construir una coalición de gobiernos.

Se aprovechará la capacidad y el conocimiento de las autoridades locales y regionales para aplicar sobre el terreno las políticas europeas, se debe informar a las autoridades europeas de las necesidades y expectativas que tienen los ciudadanos de las entidades locales y regionales, y por supuesto se espera desplegar todos los medios disponibles para hacer efectivo el pleno desarrollo del concepto de la ciudadanía europea.

⁴⁸⁵ Dictamen del Comité de las Regiones sobre “La ciudadanía europea” (2000/C 156/03). Diario Oficial nº C 156 de 06/06/2000 p. 0012 – 0017.

⁴⁸⁶ Jean Omer Marie Gabriel Monnet, (Cognac, 9.11.1988- Yvelines, 16.03.1979). Considerado junto a Konrad Adenauer, Robert Schuman y Alcide de Gasperi, “Padre de Europa” en referencia a su papel fundador en los inicios de la hoy llamada Unión Europea, por haber sido el primer jefe de la Alta Autoridad de la comunidad Europea del Carbón y del Acero (1952-1955) en el marco del Plan Schuman.

Por tanto, en este dictamen se intenta analizar la relevancia que tiene la Unión Europea en los trabajos desarrollados por el Comité de las Regiones, y los impactos que pueden tener en las diferentes regiones y municipios. El Comité de las Regiones estima que el ciudadano irá conociendo mejor la Unión Europea, siempre que se vaya desarrollando más el concepto de la ciudadanía europea, y vaya aumentando el contacto con la multitud de cuestiones que rodean a la integración europea.

En este documento se observa el análisis filosófico que el Comité de las Regiones realiza sobre la ciudadanía de la Unión Europea desde el punto de vista de las regiones y municipios

La ciudadanía regional y municipal básicamente comprende tres dimensiones, que son la dimensión social y espacial, en el que las regiones y municipios se constituyen en comunidades espaciales que a través de su vecindad integran los ciudadanos.

También se muestra como una dimensión política en el que la ciudadanía comprenderá la democracia regional y local y sus Instituciones, y se añade a este concepto de ciudadanía una dimensión del desarrollo, donde se incluyen la organización conjunta de los servicios públicos básicos.

El Comité de las Regiones es un órgano auxiliar que ha contribuido notoriamente a la idea de la ciudadanía de la Unión Europea, poniendo de manifiesto la imbricación existente entre la ciudadanía de la Unión y la ciudadanía de las regiones y municipios, que sólo se podrá lograr, tal y como se señala en este dictamen,

siempre y cuando se cumplan unas tareas fundamentales, como es la identificación de las competencias que son relevantes para los ciudadanos de la Unión Europea y determinar sus repercusiones a nivel regional y municipal. También se deben tener en cuenta el concepto de la ciudadanía de la Unión en su relación con la ciudadanía de las regiones y municipios.

Como en anteriores ocasiones, el Comité de las Regiones se fija una serie de objetivos a medio plazo dando su particular visión sobre cómo reforzar el concepto de ciudadanía de la Unión Europea.

Así en este documento se destaca en relación a la necesaria circulación de la información la relevancia que siempre tiene que tener el tratamiento de la misma, como por ejemplo sucede en el tratamiento de la información pública existente en la política sobre la integración europea, que muestra que la carencia principal que se puede tener actualmente es una inadecuada transmisión de la información.

Y reclama nuevamente el papel de los miembros del Comité de las Regiones respecto a la política de información: *“Las Instituciones regionales y municipales han de ser referentes fundamentales dentro de la política del información, ya que se encargan de aplicar aspectos de la ciudadanía de la Unión Europea, aunque también es cierto que hay que suplir algunas carencias como es el escaso conocimiento en ocasiones de los entes locales y regionales de cómo se aplican los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea en otros Estados Miembros.”*

Como parte de esa labor de información, se incide en la necesaria educación en la ciudadanía de la Unión Europea: *“El Comité de las Regiones valora positivamente la inversión en programas de intercambio, educativos, juveniles y culturales para la ciudadanía de la Unión Europea, con lo que se conseguirá crear vínculos más estrechos entre los programas de la Unión Europea y los principios de la ciudadanía de la Unión.”*

Para terminar, el Comité de las Regiones requiere a través del dictamen que se implanten otras medidas, como son la creación de mecanismos de ayuda para las regiones y municipios de los países candidatos a la adhesión, y que se creen becas de estudio para el personal encargado de cuestiones como los derechos electorales municipales el asesoramiento o el derecho de residencia, entre otros.

En abril de 2008 el Comité de las Regiones se pronunció en otro dictamen sobre la utilización de la educación como un instrumento mediante el cual se podría fomentar la participación y la ciudadanía activa de todos los jóvenes en la sociedad⁴⁸⁷.

El Comité de las Regiones valoró positivamente el programa URBACT II⁴⁸⁸, con el que se intenta fomentar la integración social de

⁴⁸⁷ Dictamen del Comité de las Regiones sobre «Fomentar la ciudadanía activa de los jóvenes a través de la educación» (2008/C 105/05).

⁴⁸⁸ El Programa URBACT II 2007-2013 (Programa de la Red de Desarrollo Urbano) continúa la labor desarrollada por el programa URBACT I (Programa de iniciativa comunitaria creado para fomentar la creación de redes entre ciudades centrándose en la cohesión social en zonas deprimidas), aprobado por la Comisión Europea el 2 de octubre de 2007 mediante la Decisión C (2007) 4454 final. El URBACT II tiene por objetivo fomentar el intercambio de experiencias entre ciudades europeas y la difusión de conocimientos sobre todas las cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible del medio urbano. Su presupuesto total

los jóvenes, y que otorga prioridad a los mecanismos de información y comunicación, al igual que también valorara el éxito cosechado por el programa Sócrates⁴⁸⁹, en reconocer la eficacia de las agrupaciones docentes y de las asociaciones juveniles que intentan acercar e identidad y las realidades europeas a sus alumnos y miembros.

También se valora positivamente el intercambio de buenas prácticas a nivel regional y local en Europa de tal modo que los niños y jóvenes podrán aprender más sobre Europa y sus Estados Miembros, e insta a la utilización del “Youthpass⁴⁹⁰“, que permite el

asciende a 68 millones de euros. La ayuda comunitaria facilitada a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) asciende a unos 53 millones de euros, lo que equivale a aproximadamente el 12 % de la inversión total de la UE destinada a la cooperación interregional y los programas sobre redes en el marco del Objetivo de Cooperación Territorial Europea de la Política de Cohesión correspondiente al periodo 2007-2013.

⁴⁸⁹ El Programa de acción comunitaria Sócrates, fue creado por la Decisión 95/819/CE del Consejo, de 14 de marzo de 1995. El Programa Sócrates II ha sido sustituido por el Lifelong Learning Programme 2007 – 2013: Decisión 1720/2006/EC del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea de 15 de noviembre de 2006 modificada por Decisión 1357/2008/EC . El objetivo del Programa Socrates ha sido financiar una serie de acciones que incluyen intercambios, visitas de estudios y redes académicas. Los beneficiarios no son sólo estudiantes individuales, sino también profesores y todo el personal del ámbito educativo y de formación. Existen cuatro subprogramas que financian proyectos. Existen 4 sub-programas que financian proyectos a distintos niveles de formación y educativos: Comenius: para colegios, Erasmus: para educación superior, Leonardo da Vinci: para la formación vocacional de posgrado, Grundtvig: para la educación de adultos. El programa también incluye acciones Jean Monnet que estimulan la enseñanza, la aplicación y el debate de la integración europea, involucrando a centros de educación superior alrededor del mundo.

⁴⁹⁰ El “youthpass” es una herramienta para los participantes en los proyectos del Programa “Youth in Action”. Se trata de una iniciativa de la Comisión para fomentar el reconocimiento de la “educación no formal” que se adquiere a través de actividades de voluntariado, por ejemplo. Mediante los certificados “youthpass” los participantes de los proyectos tienen la posibilidad de describir qué han hecho en sus proyectos y qué competencias han adquirido en ellos. Asimismo, se apoya una juventud más activa y el reconocimiento social del trabajo llevado a cabo por

reconocimiento del trabajo social de los jóvenes en el marco del programa Youth in Action (Juventud en Acción)⁴⁹¹, y el Europass⁴⁹², que fomenta la movilidad de los jóvenes trabajadores por la Unión Europea.

Y es que sin duda, y tal y como reconoce el Comité de las Regiones, el sentimiento de la ciudadanía europea activa entre los jóvenes necesita la aceptación de la diversidad de la identidad europea, que se conseguirá mediante el conocimiento del pasado y de las tendencias de desarrollo de Europa, así como sus valores y tradiciones democráticas.

Tanto el arte como la cultura y la educación formal e informal tienen una gran importancia para el desarrollo de la ciudadanía activa

los jóvenes. Finalmente, también se apoya la empleabilidad de los jóvenes y de los trabajadores en materia de juventud.

⁴⁹¹ El “youthpass” es una herramienta para los participantes en los proyectos del Programa “Youth in Action”. Se trata de una iniciativa de la Comisión para fomentar el reconocimiento de la “educación no formal” que se adquiere a través de actividades de voluntariado, por ejemplo. Mediante los certificados “youthpass” los participantes de los proyectos tienen la posibilidad de describir qué han hecho en sus proyectos y qué competencias han adquirido en ellos. Asimismo, se apoya una juventud más activa y el reconocimiento social del trabajo llevado a cabo por los jóvenes. Finalmente, también se apoya la empleabilidad de los jóvenes y de los trabajadores en materia de juventud.

⁴⁹² Decisión nº 2241/2004/CEE del Parlamento Europeo y el Consejo de 15 de diciembre de 2004 relativa a un marco comunitario único para la transparencia de las cualificaciones y competencias (EUROPASS). Diario Oficial de la Unión Europea L390/6 de 31.12.2004 La Decisión establece un marco comunitario único para fomentar la transparencia de las cualificaciones y competencias mediante la creación de un expediente personal y coordinado de documentos, denominado “Europass” que los ciudadanos podrán utilizar con carácter voluntario para comunicar y presentar mejor sus cualificaciones y competencias en toda Europa. La utilización del Europass o de cualesquiera de los documentos Europass no impone ninguna obligación ni confiere ningún derecho distinto de los definidos en dicha decisión (art.1: objeto y ámbito de aplicación, de la Decisión nº 2241/2004/CEE del Parlamento Europeo y el Consejo de 15 de diciembre de 2004)

de los jóvenes, lo que para el Comité de las Regiones obliga a que se preste especial atención a la necesidad de fomentar el aprendizaje de varios idiomas, ya que el multilingüismo puede constituirse como un valor añadido en cualquier carrera profesional.

Hay que incorporar en los programas escolares materias sobre las competencias y el funcionamiento de la Unión Europea, hay que atender a las necesidades específicas de los jóvenes emigrantes y de estratos de la sociedad más vulnerables, y se debe aprovechar al máximo las ventajas que proporcionan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la enseñanza de lenguas relacionada con la Unión Europea y Europa.

Para el Comité de las Regiones, los padres de los jóvenes europeos deben participar en la transmisión del saber y de los conocimientos, debido a que según Europa evoluciona y se desarrolla, hay que ir haciendo un ejercicio constante y permanente de actualización de los conocimientos sobre la Unión Europea, siempre contando con la inestimable colaboración de las entidades locales y regionales que adoptarán medidas que favorezcan el hermanamiento de los centros escolares, o realizando actividades de ocio y deportivas, que permitan la mayor comprensión y compenetración de los jóvenes de las distintas regiones y municipios.

Si se quiere que los jóvenes europeos hagan de la ciudadanía activa un sentimiento real y duradero, será indispensable la incorporación de la dimensión europea en las clases escolares. Favoreciendo el multilingüismo, los jóvenes se podrán abrir a otras

culturas, y por supuesto favorecerá sus carreras profesionales, tal y como ya se había resaltado anteriormente en el dictamen.

Para concluir, el Comité de las Regiones hace una llamada a creer en las iniciativas juveniles, y a aprovechar las conclusiones de las acciones que se pongan en marcha por éstos para medir y reorganizar dichas iniciativas en el futuro: *“Se debe dar más importancia a las iniciativas que parten de los jóvenes europeos, se tienen que evaluar el impacto de las acciones realizadas por grupos de profesores y asociaciones juveniles o dirigidas a los jóvenes, para poder intercambiar y desarrollarla algunas prácticas de estas organizaciones e incorporarlas a los programas de acción de la Unión Europea.”*

El Comité de las Regiones elaboró otro dictamen en diciembre de 2008 para analizar la situación existente sobre los derechos de los ciudadanos, la promoción de los derechos fundamentales y los derechos que emanan de la ciudadanía europea⁴⁹³.

En este documento el Comité de las Regiones destaca la relevancia de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea firmada en Niza en diciembre del año 2000⁴⁹⁴ por el

⁴⁹³ Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones sobre el tema «Derechos de los ciudadanos: promoción de los derechos fundamentales y de los derechos que emanan de la ciudadanía europea» (2008/C 325/13).

⁴⁹⁴ Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: Los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión la firmaron y proclamaron el 7 de diciembre de 2000 con ocasión del Consejo Europeo de Niza, fue publicada en el Diario Oficial el 18 de diciembre de 2000. El 1 de diciembre de 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Carta adquirió el mismo carácter jurídico vinculante que los Tratados a excepción de en lo relativo a Polonia y Reino Unido.

Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, habiéndose convertido en una piedra angular del proceso de la garantía de los derechos fundamentales, a pesar de que hasta ahora no había tenido valor jurídico vinculante.

Según este órgano, a pesar del gran avance realizado en los derechos que se vinculan a la ciudadanía europea, lo cierto es que su aplicación se ha encontrado con dificultades, y existe la percepción por gran parte de los ciudadanos de su alejamiento respecto a las Instituciones comunitarias.

En este sentido, se requiere fomentar la promoción de la Carta de los Derechos Fundamentales, con el fin de que tenga un carácter vinculante, y conseguir un desarrollo paralelo no sólo de aquellos derechos universales que garantiza a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, sino también aquellos otros derechos específicos que se garantizan a los ciudadanos de la Unión Europea.

Debido a que el respeto de los derechos humanos y de los ciudadanos requiere la aplicación de políticas activas, la Unión Europea debe proseguir a crear clima adecuado para el pleno ejercicio de estos derechos, garantizando la cohesión económica, social y territorial, y respetando la diversidad cultural, religioso y lingüístico a la que se hace referencia en la Carta de los derechos fundamentales.

En toda actuación de la Unión Europea debe observarse la importancia que reviste el respeto de los derechos fundamentales de la persona, derivados de los propios valores de la Unión Europea, de la Declaración universal de los derechos humanos, del convenio europeo

sobre los derechos humanos, y aquellos otros convenios de carácter internacional que se han ratificado por los Estados Miembros de la Unión Europea.

Tras las últimas modificaciones realizadas en el aparato institucional y organizativo de la Unión Europea, el Comité de las Regiones apoyó, según revela en este dictamen, la supresión realizada de la estructura en pilares de la Unión, y el consiguiente sometimiento de las acciones ejercidas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia a las normas generales que regulan las políticas de la Unión Europea.

En cuanto a los derechos que emanan de la ciudadanía de la Unión, gracias a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa las principales disposiciones generales que regulan la ciudadanía de la Unión se recogen en las disposiciones del Tratado de la Unión Europea que trata sobre los principios democráticos, fomentando así el establecimiento de una democracia de proximidad, más cercana al ciudadano.

Para finalizar se destaca en éste y otros Dictámenes⁴⁹⁵ la relevancia que tendrá para el futuro de la salud democrática europea,

⁴⁹⁵ Dictamen del Comité de las Regiones sobre la Iniciativa ciudadana europea (CDR 167/2010, aprobado el 10 de junio de 2010); ponente: Sonia Masini (IT/PSE), Presidenta de la Provincia de Reggio Emilia; Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza multinivel (CDR 89/2009, aprobado el 17 de junio de 2009); ponentes: Luc Van den Brande (BE/PPE), diputado del Parlamento flamenco, (ex) Presidente del Comité de las Regiones y Michel Delebarre (FR/PSE), Alcalde de Dunkerque, (ex)Vicepresidente primero del Comité de las Regiones; Dictamen de iniciativa sobre el tema “Derechos de los ciudadanos: promoción de los derechos fundamentales y de los derechos que emanan de la ciudadanía europea” (CDR 78/2008, aprobado el 9 de octubre de 2008); ponente

el respeto al ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión Europea en el Estado en el que residen ya sean las elecciones al Parlamento Europeo o las celebradas en los municipios, reforzándose el papel que han de tener las Instituciones políticas locales, ya que se constituyen como una emanación del electorado europeo, y en definitiva han de considerarse como los verdaderos órganos de gobierno europeo.

Muy reciente y significativo es el reciente Dictamen sobre la iniciativa ciudadana⁴⁹⁶ aprobado por los miembros del Comité de las Regiones en el 85 pleno celebrado en junio de 2010. Dicho documento viene a corroborar la satisfacción del Comité de las Regiones con la plasmación de la iniciativa ciudadana popular en el Tratado de la Unión Europea artículo 11.4, versión consolidada “Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus

Sonia Masini (IT/PSE), Presidenta de la Provincia de Reggio Emilia; Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema “Comunicar sobre Europa en asociación” (CDR 295/2007, aprobado el 19 de junio de 2008); ponente: Sra. du Granrut (FR/PPE), Consejera Regional de Picardía; Dictamen del Comité de las Regiones “Fomentar la ciudadanía activa de los jóvenes a través de la educación” (CDR 173/2007, aprobado el 7 de febrero de 2008); ponente: Sra. du Granrut (FR/PPE), Consejera Regional de Picardía; Dictamen del Comité de las Regiones sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las regiones - Contribución de la Comisión al período de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate y al Libro Blanco sobre una política europea de comunicación (CDR 52/2006, aprobado el 15 de junio de 2006); ponente: Mercedes Bresso (IT/PSE), Presidenta de la Región de Piamonte; Dictamen del Comité de las Regiones sobre “Las nuevas formas de gobernanza en Europa: un marco para la iniciativa de los ciudadanos (CDR 182/2000, aprobado el 14 de diciembre de 2000).

⁴⁹⁶ Dictamen del Comité de las Regiones sobre la Iniciativa ciudadana europea (CDR 167/2010, aprobado el 10 de junio de 2010); ponente: Sonia Masini (IT/PSE), Presidenta de la Provincia de Reggio Emilia

atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados”.

En el Dictamen se acoge favorablemente la presentación por parte de la Comisión Europea de la “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana” que pretende desarrollar legislativamente la nueva disposición del Tratado de Lisboa, y propone una serie de enmiendas al texto de la Comisión como el de reconsiderar el número necesario de ciudadanos para que la iniciativa prospere o el umbral mínimo (pasar de 3 a 4 Estados miembros) al ser demasiado elevado, habida cuenta de la necesidad de favorecer el ejercicio de un derecho de participación directa de los ciudadanos en la vida democrática de la Unión.

El Comité recuerda que ya hizo hincapié en la importancia que de que el Tratado de Lisboa hubiera previsto un derecho de iniciativa legislativa para reforzar los derechos de ciudadanía⁴⁹⁷ y que la adopción del Reglamento hará posible la aplicación de un derecho de participación directa de los ciudadanos en la vida democrática de la Unión, constituye un hito en la consolidación de los principios de la democracia dentro de la Unión.

El Comité de las Regiones pone de relieve el interés que genera la institución de la iniciativa popular en los entes regionales y locales,

⁴⁹⁷ Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones sobre el tema “Derechos de los ciudadanos: promoción de los derechos fundamentales y de los derechos que emanan de la ciudadanía europea”, de 9 de octubre de 2008, punto 58.

que podrían convertirse por propia decisión en organizadores o promotores de iniciativas, dada su proximidad a los ciudadanos de la Unión; y recuerda el papel central que pueden desempeñar el Comité de las Regiones, especialmente mediante los instrumentos desarrollados en el marco de la comunicación descentralizada, y los entes regionales y locales, que pueden transmitir la comunicación a los ciudadanos de manera directa y generalizada.

CAPÍTULO 6. EL COMITÉ DE LAS REGIONES, LA SOLIDARIDAD Y EL MODELO SOCIAL

6.1. La Solidaridad.

Puede decirse en general que el significado de las palabras es cambiante y evoluciona con el paso del tiempo, lo que provoca que los términos no puedan diferenciarse con claridad, ni transmitir significados que sean unánimes. Esto sucede con el término “Solidaridad”, lo que nos legitima para hacer unas consideraciones sobre sus orígenes, contenido y raíces filosóficas.

El término Solidaridad procede de la palabra latina “solidus”, que hace referencia a varios significados: firme, macizo, denso y fuerte; y asentado, establecido con razones fundamentales y verdaderas, y no solamente conocemos una acepción humana del término sino también jurídica, al entenderse el término “solidario” como el derecho u obligación in solidum, lo que comporta un compromiso contraído por varias personas en el que cada una responde por el total de estas personas⁴⁹⁸.

En definitiva, se entiende a la Solidaridad como una relación horizontal entre personas que constituyen un grupo, una asociación o una comunidad, en la que los participantes se encuentran en condiciones de igualdad. La Solidaridad dependerá de la intensidad de la cohesión mutua y recíproca que se instituya en la relación formada por sus participantes, constituyendo vínculos permanentes en el tiempo, y en el que se impele a los individuos del colectivo solidario,

⁴⁹⁸ Diccionario de la Real Academia Española, Vigésima segunda edición.

a responder ante la sociedad, cada uno por el grupo, y al grupo por cada uno.

El paso del tiempo, y el uso incorrecto del término “Solidaridad”, han supuesto una degradación del significado de la Solidaridad. El empleo de esta palabra para hacer mención al asistencialismo, la caridad y ciertas políticas públicas que protegen a los más desfavorecidos, han deformado el originario sentido de el término Solidaridad, que en un primer momento se basó en aspectos tales como la solidez de la interacción grupal que conlleva la creación de una realidad solidaria como un cuerpo sólido; la igualdad de situación y de compromiso de las personas solidarias; la intensidad de la unión mutua que ha de constituir al grupo como una comunidad fuerte; y el carácter estable y permanente que en todo momento tendrán las asociaciones formadas por actores solidarios.

La Solidaridad se configuró en el mundo medieval por los gremios y agrupaciones profesionales y oficios, refiriéndose a tal término como la unión de personas que comparten trabajos, oficios intereses comunes. Este uso del término, provocó su extensión en otros aspectos de contenido social, propulsados especialmente por movimientos sindicales, de trabajadores y obreros.

Durante la primera mitad del siglo XX, la referencia que los movimientos obreros hacían sobre la Solidaridad, se tenía que entender como una “Solidaridad de clase”, y hasta los años 70 del siglo XIX el término se utilizaba principalmente para manifestar el apoyo conjunto y recíproco entre los diferentes sindicatos. A partir de tal fecha, la Solidaridad se fue desarrollando en otros campos como el

cultural y el religioso, especialmente en el pensamiento cristiano, de la mano de autores como J. Lebre⁴⁹⁹ y E. Mounier⁵⁰⁰. De este modo, la Solidaridad llegó a utilizarse como sinónimo del término fraternidad, que incluso perdió el contenido “clasista” o de grupo social que representaba en la cultura marxista y sindicalista, y supuso que la Iglesia entendiera la Solidaridad como una solución a los problemas en la lucha social, y que pudiera adquirir carta de ciudadanía en el marco oficial de la Doctrina Social de la Iglesia.

El término Solidaridad obtendría nuevos matices, significados y precisiones con la Doctrina social de la Iglesia y con la Encíclica *Rerum Novarum*⁵⁰¹ del Papa León XIII. Sin embargo, no fue en esta Encíclica, ni en la posterior *Quadragesimus Annus*⁵⁰² de Pío XI, cuando

⁴⁹⁹ Fray Louis Joseph Lebre fue Director de investigaciones del “*Centre national de la Recherche scientifique*”, doctor honoris causa de la Universidad de San Pablo y consejero económico de los gobiernos del Senegal y del Líbano. Su constante preocupación de responder a las necesidades de los hombres lo impulsó a fundar, a raíz de las crisis de 1936, el centro de estudios sociales y económicos “Economía y Humanismo”, cuya finalidad es la de pensar la economía en función de los hombres.

⁵⁰⁰ Según el creador del movimiento personalista, Emmanuel Mounier, «personalismo» fue usado en primer lugar como concepto por el poeta norteamericano Walt Whitman en su libro *DEMOCRATIC VISTAS* (1867) y entró en filosofía de la mano del oscuro pensador catalán del norte, RENOUVIER que definió con esta palabra su sistema filosófico en 1903. Sin embargo, en su uso moderno, «personalismo» es una escuela filosófica muy concreta, que se origina en la obra de Mounier y en la revista “*ESPRIT*” a partir de la fundación del movimiento en la localidad pirenaica de Font-Romeu en agosto de 1932.

⁵⁰¹ *Rerum Novarum* (“De las cosas nuevas”) es la primera Carta Encíclica social de la Iglesia Católica. Fue promulgada por el Papa León XIII el viernes 15 de mayo de 1891. Fue una carta abierta dirigida a todos los obispos, que versaba sobre las condiciones de las clases trabajadoras. Se acepta generalmente que esta Encíclica es la carta fundacional de la democracia cristiana y una pieza clave de la Doctrina Social de la Iglesia Católica.

⁵⁰² La Carta Encíclica *Quadragesimus Annus* (“A los cuarenta años”) promulgada por el Papa Pío XI el 15 de mayo de 1931, al celebrarse el 40 aniversario de la Encíclica *Rerum Novarum* de León XIII. Trata sobre la restauración del orden

tiene lugar la mayor aceptación de la palabra Solidaridad vinculada la cuestión social y al orden justo, sino que fue con la *Encíclica Sollicitudo Rei Socialis*⁵⁰³ de Juan Pablo II.

Por tanto, la Solidaridad, vinculada a la Subsidiariedad, incita a aumentar la sensibilidad hacia los demás, y se constituye en la sociedad cristiana como un contenido ético, como un valor y una virtud que expresan contenidos afines a las nociones de fraternidad y de amor universal.

La Solidaridad también se puede considerar desde una aproximación sociológica, mediante las aportaciones realizadas por Durkheim⁵⁰⁴, considerado fundador de la sociología moderna, quien en su obra “la División Social del Trabajo⁵⁰⁵” trata de otorgar a la Solidaridad un estatuto científico.

Este autor entiende que con la aparición de la sociedad y la economía moderna se cumplen dos procesos simultáneos. Primero, tiene lugar el proceso de individualización, por el que cada individuo es un sujeto de derechos e intereses legítimos; y segundo, la organización del sistema social que vincula y hace depender a las

social y su perfeccionamiento en conformidad con la ley evangelizadora y está dirigida a los obispos, sacerdotes y fieles católicos.

⁵⁰³ *Sollicitudo Rei Socialis* (“Preocupación social”) es la Carta Encíclica del Papa Juan Pablo II promulgada el 30 de diciembre de 1987, con ocasión del vigésimo aniversario de la Encíclica *Populorum Progressio* que versaba sobre la preocupación social de la Iglesia.

⁵⁰⁴ Émile Durkheim (1858-1917). Fue uno de los creadores de la sociología moderna, junto a Max Weber y Karl Marx. Fundador de la primera revista dedicada a la sociología, el *Année Sociologique*, con el cual también se identifica al grupo de estudiosos que desarrolló su programa de investigación sociológica.

⁵⁰⁵ Durkheim, *La división social del trabajo* (1893) constituye su tesis doctoral.

personas individuales del orden social y de las Instituciones públicas. De este modo Durkheim desarrollará en su obra el concepto social de la Solidaridad: *“desde el momento que en el seno de una sociedad política, un cierto número de individuos encuentran que tienen ideas comunes, intereses, sentimientos, ocupaciones que el resto de la población no comparte con ellos, es inevitable que, bajo el influjo de esas semejanzas, se sientan atraídos los unos por los otros, se busquen, entren en relaciones, se asocien, y que así se forme poco a poco un grupo limitado, con su fisonomía especial, dentro de la sociedad general.*

Una vez que el grupo se forma, se desprende de él una vida moral que lleva, como es natural, el sello de las condiciones particulares en que se ha elaborado, pues es imposible que los hombres vivan reunidos, sostengan un comercio regular, sin que adquieran el sentimiento del todo que forman con su unión, sin que se ligen a ese todo, se preocupen de sus intereses y los tengan en cuenta en su conducta.

Esa unión a una cosa que sobrepasa al individuo, esta subordinación de los intereses particulares al interés general, es la fuente misma de toda actividad moral. (...) Al mismo tiempo que ese resultado se produce por sí mismo y por la fuerza de las cosas, es útil, y el sentimiento de su utilidad contribuye a confirmarlo. (...) He aquí por qué cuando los individuos que encuentran que tienen intereses comunes, se asocian, no lo hacen solo por defender esos intereses, sino por asociarse, por no sentirse más perdidos en medio de sus adversarios, por tener el placer de comunicarse, de constituir una

unidad con la variedad, en suma, por llevar juntos una misma vida moral”.

Por tanto, según Durkheim, se entiende por Solidaridad Social⁵⁰⁶ el fenómeno completamente moral que no se muestra la observación exacta ni sobre todo al cálculo, pero que podemos identificar a través de un hecho externo que la simbolice. La vida social, siempre que ésta se manifieste de forma permanente, tiende a tomar una forma definida y a organizarse.

Desde una perspectiva económica, la Solidaridad tendría un reconocimiento más tardío, con el desarrollo de la denominada Economía de Solidaridad o “Economía Solidaria”. Aquí se basa en la noción del homo economicus, es decir el individuo egoísta que persigue su propio interés sin importarle sacrificar los intereses de los demás y el interés general.

Los términos “Economía” y “Solidaridad” serán integrantes de lenguajes diferenciados, lo que supuso la creación de un proceso intelectual complejo que tendía hacia dos direcciones: en primer lugar, tendría que desarrollarse un proceso interno al discurso ético, recuperando la Economía como un espacio de perpetuación de los valores y fuerzas solidarias; y en segundo lugar, tenía que desarrollar

⁵⁰⁶ La solidaridad social se refiere a la integración y el grado y tipo de integración, demostrado por una sociedad o un grupo de gente y sus vecinos. Se refiere a los vínculos en una sociedad - las relaciones sociales - que las personas se unen entre sí. El término se emplea generalmente en la sociología y la otra las ciencias sociales. Lo que constituye la base de la solidaridad varía entre las sociedades. En las sociedades simples que puede basarse principalmente en torno de parentesco y los valores compartidos En sociedades más complejas existen diversas teorías sobre lo que aporta el sentido de solidaridad social.

un proceso interno a la Ciencia de la Economía que le permitiera participar teniendo en cuenta los valores solidarios.

En cuanto la fundamentación de la Solidaridad, para poder ejercitarla y llevarla a la práctica se requiere la participación de más de un individuo solidario que tengan la intención de participar y colaborar entre ellos incluso en situaciones límites.

Por tanto la Solidaridad alcanza su plenitud cuando se aparece a la caridad, cuando se realiza por amor, y de forma desinteresada, sin tener en cuenta aspectos personales como el credo, raza, nacionalidad o afiliación política, siendo por tanto su única finalidad el ayudar al ser humano necesitado, y el ejercicio de la Solidaridad dentro de cada sociedad es válido sólo cuando sus miembros se reconocen unos a otros como personas⁵⁰⁷. Lo que debe empujar a una persona a ser solidaria, no ha de ser el tener una contraprestación o beneficio personal, sino el saber que se está ayudando a otra persona.

De esta manera, para que se pueda decir que una actuación o comportamiento es realmente solidario, estas acciones han de ser intrínsecamente solidarias, se han de basar en el principio de igualdad y en la caridad, y que se realice en todo momento con rectitud de conciencia.

En relación a la Solidaridad entre individuos, esta no resta ninguna importancia a la necesidad de impulsar la Solidaridad social, debido a que las dificultades socioeconómicas sólo se pueden solucionar si se cuenta con la Solidaridad de los pobres entre sí, de los

⁵⁰⁷ JUAN PABLO II, Enc. Sollicitudo rei sociatis, 39.

ricos y los pobres, de los trabajadores entre sí, de los empresarios y de los empleados, o de la Solidaridad entre las naciones y entre los pueblos⁵⁰⁸. No se ha de confundir la Solidaridad con *“un sentimiento superficial por los males de tantas personas, cercanas o lejanas. Al contrario, es la determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común; es decir, por el bien de todos y cada uno, ya que todos somos verdaderamente responsables de todos”*⁵⁰⁹.

La Solidaridad social tendrá por objetivo colaborar de manera desinteresada, para conseguir lograr el interés general. La Solidaridad que se ha de lograr, no debe centrarse única y exclusivamente al cumplimiento de leyes que impongan conductas determinadas, sino que se ha de promover una conciencia más profunda de entrega al Bien Común y a un esfuerzo de mejora verdadera de la situación de todos los individuos.

La Solidaridad debe ser dirigida al ser humano necesitado⁵¹⁰, ya sea de manera directa o indirecta. La Solidaridad siempre ha sido una exigencia en la convivencia entre los hombres, sin embargo no debe confundirse la Solidaridad con la caridad pura, o con la liberalidad, ya que la Solidaridad que es en sentido estricto una relación de justicia, porque es lo justo⁵¹¹, porque todos vivimos en una sociedad; porque todos necesitamos de todos, porque estamos juntos en este barco de la civilización; porque somos seres humanos, iguales en dignidad y derechos. La Solidaridad es justa porque los bienes de la tierra están

⁵⁰⁸ Catecismo de la Iglesia Católica, Asociación de Editores del Catecismo, 1992, p.1941.

⁵⁰⁹ JUAN PABLO II, Enc. Sollicitudo rei sociales, 38.

⁵¹⁰ JUAN PABLO II, d. A Obispos de la I y VII/ Región de EEUU., 9-9-1988

⁵¹¹ TISCHNER, Josef, Ética de la Solidaridad, Encuentro, Madrid, 1983, pp.14-15.

destinados al bien común, al bien de todos y cada uno de los hombres, y a los que, dada su buena fortuna, tienen más, están obligados a aportar más a favor de otras personas y de la sociedad en general.

La Solidaridad hacia la sociedad ha sido una constante utilizada por la Iglesia Católica, como señaló Pío XII, mostrando actos específicos basados en la Solidaridad humana, al decir que *“Nos invitamos a construir la sociedad sobre la base de esta Solidaridad y no sobre sistemas vanos e inestables.*

*Dicha Solidaridad requiere que desaparezcan las desproporciones estridentes e irritantes en el tenor de la vida de los diversos grupos de un mismo pueblo. Para este urgente cometido, a la presión externa se habrá de preferir la acción eficaz de la conciencia, que sabrá imponer límites al despilfarro y al lujo e inducirá igualmente a los menos habientes a pensar ante todo en lo necesario y lo útil, ahorrando el resto si lo hay”*⁵¹².

Según palabras de Juan Pablo II: *“la verdadera Solidaridad requiere que trabajemos por eliminar las raíces de la miseria humana, tanto propias como ajenas, incluso si esto requiere algún sacrificio por nuestra parte o haya que dar de nuestras necesidades y no sólo de 'lo que nos sobra'. La Solidaridad también significa compartir los bienes materiales con otros, especialmente con los pobres de este mundo, hacia los que deberíamos tener un amor preferencial”*⁵¹³.

⁵¹² PIO XII, Levate Capita 25: AAS 45 (1953) 39.

⁵¹³ JUAN PABLO II, D. a los Obispos del Canada Atlantico, 27-9-1988.

De este modo, la Solidaridad social al estar presente en la conciencia de todos los miembros de la sociedad, han de estar obligados a ella, ya sea por ley positiva o natural, ya que todos formamos partes de la sociedad, y al mismo tiempo nos beneficiamos de ella, lo que justifica incondicionalmente los comportamientos basados en una actitud solidaria, que colaboran en alcanzar el bien común.

Una última consideración general nos permite precisar que la Solidaridad también se puede entender cuando los actores participantes son las naciones, quienes en sí mismas no son capaces de ejercer la Solidaridad, sino a través de los individuos que las conforman.

La Solidaridad en el contexto internacional sólo se comprende cuando se parte del principio igualitario entre todas las naciones, independientemente de su posición económica, política, social o cultural.

El comportamiento solidario entre naciones es imperativo como sucede entre individuos, debido a que la influencia solidaria entre los pueblos es mucho mayor, y las diferencias impiden la búsqueda libre del bien común en las naciones del Tercer Mundo y en vías de desarrollo. Además, en ningún momento la Solidaridad entre naciones se contrapone a los sentimientos positivos de patriotismo y de cuidado de la nación propia.

La Solidaridad entre las naciones no es reciente, si no un hecho que siempre ha estado presente. Tomando nueva referencia de Juan

XIII: *“En una única y sola familia, impone a las naciones que disfrutan de abundantes riquezas económicas la obligación de no permanecer indiferentes ante los países cuyos miembros, oprimidos por innumerables dificultades interiores se ven extenuados por la miseria. El problema tal vez mayor de nuestros días es el que atañe a las relaciones que deben darse entre las naciones económicamente desarrolladas y los países que están en vías de desarrollo económico: las primeras, gozan de una vida cómoda los segundos, en cambio, padecen durísima escasez. La Solidaridad social que hoy día agrupa a todos los hombres y el hambre y no disfrutan, como es debido, de los derechos fundamentales del hombre. Esta obligación se ve aumentada por el hecho de que, dada la interdependencia progresiva que actualmente sienten los pueblos, no es ya posible que reine entre ellos una paz duradera y fecunda, si las diferencias económicas y sociales entre ellos resulta excesiva”*⁵¹⁴.

La constante interacción entre las naciones, y el incesante crecimiento de sus diferencias, muestra un mundo cada vez más cercano, pero al mismo tiempo cada vez más dividido. La interacción y relaciones entre países es cada vez más acusada en un marco en el que la colaboración y la Solidaridad entre ellos es vital, superponiendo esta obligación que existe en el propio espíritu y desarrollo de los Tratados de las Comunidades y de la Unión la Solidaridad que debe existir en el escenario internacional que en alguna medida ya parece marcada en los Tratados Fundacionales con el continente africano.

Las Instituciones de la Unión Europea se han convertido en un referente a la hora de promover y desarrollar los principios y valores

⁵¹⁴ JUAN XXIII, Mater et magistra 157: AAS 53 (1961) 440.

de la Unión Europea, como puede ser la Solidaridad, mediante su participación en el contexto internacional marcado por la Gobernanza, con acciones y medidas concretas, patrocinando los valores solidarios no solamente dentro de las fronteras de la Unión Europea, sino también en el exterior ante situaciones desafortunadas como son las catástrofes naturales, conflictos bélicos o la vulneración sistemática de los derechos humanos y libertades de los ciudadanos, entre otras cuestiones.

La Unión Europea no sólo cuenta con el Fondo de Cohesión como instrumento solidario, sino que puede ayudar al resto de regiones mediante la implementación del denominado Fondo de Solidaridad de la Unión Europea⁵¹⁵, con un presupuesto anual de 1000 millones de euros, con este fondo se trata de dar una cobertura rápida, eficaz y flexible basada en la Solidaridad a la población de los Estados Miembros que hayan sufrido en sus carnes una catástrofe natural grave, como por las inundaciones del verano de 2002 en Alemania, Austria, la República Checa y Francia, que provocaron relevantes daños tanto humanos como materiales.

Según el reglamento del mencionado instrumento financiero comunitario, las operaciones urgentes subvencionables por dicho fondo son el restablecimiento inmediato del funcionamiento de las infraestructuras y el equipamiento de los sectores de la energía, agua potable, agua residuales, telecomunicaciones, transportes, sanidad y la enseñanza; la facilitación de alojamientos provisionales y financiación de servicios de auxilio para satisfacer las necesidades básicas de la

⁵¹⁵ Regulado en el Reglamento (CE) 2012/2002 del Consejo, de 11 noviembre 2002, por el que se crea el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea.

población afectada; la seguridad inmediata de las infraestructuras de prevención y medidas de protección inmediata del patrimonio cultural; y por último, la limpieza inmediata de las zonas siniestradas.

La Comisión Europea, como no podía ser de otra manera, ha participado en el fomento de la solidaridad, y la ordenación adecuada de los flujos migratorios, mediante la realización de comunicaciones⁵¹⁶, como la que elaboró en el año 2005. En virtud de esta Comunicación, se ha tratado de mejorar la gestión de los flujos migratorios dentro del territorio de la Unión Europea y simultáneamente fomentar el principio de la solidaridad dentro de los Estados Miembros, tal y como recoge el tratado de Lisboa.

Esta iniciativa de la Comisión Europea ha adquirido el nombre de “Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013”⁵¹⁷, y ha desarrollado principalmente cuatro dimensiones que serán los puntos clave de tal programa, entre los que destaca la gestión coordinada e integrada de las fronteras exteriores de la Unión Europea, mediante la creación de un fondo para las fronteras exteriores; la política de asilo, dando una continuidad al

⁵¹⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece un Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013 [COM (2005) 123 final - no publicada en el Diario Oficial].

⁵¹⁷ Programa Marco General de Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios (2007-2013), contando con un presupuesto de 5.866 millones de euros para todo el periodo, este programa consta de cuatro fondos específicos que abarcan cuatro ámbitos: Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores: controles y vigilancia de las fronteras exteriores; política de visados; Fondo Europeo para el Retorno: retorno de los nacionales de terceros países que residen ilegalmente en la Unión Europea; Fondo Europeo para la Integración de los Nacionales de Terceros Países: integración de los nacionales de terceros países que residen legalmente; y Fondo Europeo para los Refugiados: asilo.

fondo europeo para los refugiados; mediante la integración social, cívica, económica y cultural de los nacionales de países extracomunitarios, mediante la creación del fondo europeo para la integración; y por último se centra en la lucha contra la inmigración ilegal y el retorno de los nacionales de países extracomunitarios que se encuentran ilegalmente en la Unión Europea, mediante la creación del fondo europeo para el retorno.

Este programa marco, que cuenta con la colaboración de los instrumentos constitutivos de los cuatro fondos correspondientes a los cuatro ámbitos que acabamos de mencionar, contará con el montante de casi 6.000 millones de euros para el período comprendido entre 2007 y 2013, a lo que se le añadirán partidas presupuestarias especiales dirigidas a la agencia FRONTEX⁵¹⁸, a la elaboración de sistemas de información a gran escala, o a la creación de un Observatorio Europeo de la Migración.

En definitiva, este programa marco para el periodo comprendido de 2007 al 2013, cuenta con los siguientes instrumentos de apoyo. El Fondo Europeo para los Refugiados (FER), del que se prevé la ejecución de su segunda fase, mediante una Decisión del

⁵¹⁸ La Agencia FRONTEX es un organismo creado para gestionar la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la unión europea, con el objetivo de mejorar la gestión integrada dentro de las fronteras exteriores de la Unión Europea. Su creación responde a la necesidad de mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados Miembros, quienes son responsables del control y la vigilancia de tales fronteras, por lo que su actuación vendrá acompañada de la aportación realizada por la agencia FRONTEX, que facilitará la aplicación de las medidas comunitarias relativas a la gestión de extrafronteras. Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea.

Consejo aprobada en diciembre de 2004, y cuyo período cubierto está comprendido del 2005 al 2010. En un intento de ampliar su vida útil, se trata de ajustar el calendario del FER a los que se han propuesto para los otros tres instrumentos, prolongándose su duración hasta el año 2013, para permitir la aplicación completa del primer ciclo de programación plurianual previsto en dicha Decisión de 2004. Esto se plasmará en la puesta en marcha de un tercer programa plurianual 2011-2013.

El Fondo para las Fronteras Exteriores, se aprobó en respuesta a las necesidades expuestas en el Programa de La Haya⁵¹⁹, que hace hincapié sobre la necesidad de distribuir las competencias entre los Estados Miembros de forma igualitaria y equitativa en el campo del control y vigilancia de las fronteras exteriores, y asignándose la mayor parte de las dotaciones, y siempre en base al principio de solidaridad, según criterios de reparto igualitarios, establecerá la carga soportada por cada uno de los Estados Miembros.

El Fondo Europeo para la Integración, se ha plasmado en un proyecto tangible, tras la continua elaboración de proyectos piloto sobre la integración en el año 2002. Estas actuaciones, denominadas INTI, tuvieron éxito, lo que llevó a la Comisión Europea a apereibirse sobre la necesidad de crear un Fondo de Integración en una

⁵¹⁹ El Programa plurianual de La Haya, que se adoptó en el Consejo Europeo del 4 y 5 de noviembre de 2004, recoge las 10 prioridades de la Unión destinadas a reforzar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia durante los próximos cinco años. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005, «Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia» [COM (2005) 184 final – Diario Oficial C 236 de 24.9.2005].

Conferencia Interministerial sobre integración que tuvo lugar en la ciudad de Groningen coincidiendo con la Presidencia Holandesa. La dotación financiera de dicho Fondo dentro del nuevo marco del Programa Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios asciende a 825 millones de euros de 2007 a 2013.

Fruto de aquel encuentro en Groningen fue la adopción por parte del Consejo de Justicia e Interior celebrado el 19 de noviembre de 2004 de los principios básicos comunes en materia de inmigración. La conferencia de Postdam, celebrada en mayo de 2007 bajo Presidencia alemana, significó la consolidación de los logros de Groningen y añadió una nueva dimensión al introducir una reflexión sobre el diálogo intercultural como herramienta para reforzar la integración.

Finalmente, el Fondo Europeo para el Retorno⁵²⁰, dotado con casi 700 millones de euros, podrá desarrollar acciones de gran dimensión nacional, transnacional o comunitaria, y podrán otorgar apoyo a acciones como la cooperación comunitaria en la aplicación de la legislación de la Unión Europea y las buenas prácticas, la elaboración de instrumentos estadísticos, la creación de un manual de buenas prácticas en materia de retorno, la ayuda de los Estados Miembros en casos de emergencia, o la elaboración de proyectos piloto y redes transnacionales de organismos que coordinen su información.

⁵²⁰ Decisión nº 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para el Retorno para el período 2008-2013 como parte del programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios» y por la que se deroga la Decisión 2004/904/CE del Consejo.

El papel del Parlamento Europeo y del Consejo para fomentar la solidaridad también ha sido relevante en cuanto a la elaboración de diferentes normas que integrarían el ordenamiento jurídico comunitario. Así en el año 2006, estas Instituciones adoptaron una Decisión⁵²¹ para crear el programa PROGRESS.

Este programa tiene como finalidad ayudar financieramente al cumplimiento de los objetivos de la Unión Europea en el campo social y laboral, siendo así uno de los principales medios que ayuden a aplicar efectivamente la Estrategia de Lisboa⁵²². Dicho programa financiará el análisis y aprendizaje mutuo, la sensibilización y difusión, y adoptará otras medidas en las diferentes dimensiones que la integran, es decir la protección e integración social, la no discriminación y diversidad, la igualdad de género, el empleo y la integración social, todas estas dimensiones reguladas en los artículos 4

⁵²¹ Decisión no 1672/2006/ce del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 2006 por la que se establece un Programa comunitario para el empleo y la solidaridad social — Progress.

⁵²² Durante el Consejo Europeo de Lisboa, en el año 2000), los Jefes de Estado y de Gobierno pusieron en marcha la “Estrategia de Lisboa” con el fin de hacer de la Unión Europea la economía más competitiva del mundo y alcanzar el pleno empleo antes de 2010. Desarrollada en varios Consejos Europeos posteriores al de Lisboa, esta estrategia se basa en tres pilares: El primero de ellos es económico, que debe preparar la transición hacia una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento; se hace hincapié en la necesidad de adaptarse continuamente a la evolución de la sociedad de la información y en los esfuerzos que deben hacerse en el terreno de la investigación y el desarrollo; un segundo pilar social, que debe permitir modernizar el modelo social europeo gracias a la inversión en los recursos humanos y a la lucha contra la exclusión social; se insta a los Estados Miembros a que inviertan en educación y formación y a que pongan en práctica una política activa para el empleo con el fin de facilitar el paso a la economía del conocimiento; Y finalmente, el pilar medioambiental, añadido en el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001, que llama la atención sobre el hecho de que el crecimiento económico debe ir disociado de la utilización de los recursos naturales.

al 8 de la mencionada anteriormente Decisión que regula la aprobación del Programa PROGRESS.

En el artículo primero de tal Decisión, se establece que el programa PROGRESS *“apoyará financieramente la ejecución de los objetivos de la Unión Europea en materia de empleo y asuntos sociales, conforme a lo establecido en la Comunicación de la Comisión sobre la Agenda Social y, de este modo, contribuir a alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa en dichos ámbitos, y se extenderá del 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2013”*.

A continuación, la decisión establece los objetivos generales del programa en el artículo tercero de la Decisión, entre los que se puede destacar, *“el mejorar el conocimiento y la comprensión de la situación imperante en los Estados Miembros mediante análisis, evaluaciones y un estrecho seguimiento de las políticas; apoyar, en los ámbitos cubiertos por el programa, el desarrollo de métodos e instrumentos estadísticos e indicadores comunes, en su caso desglosados por sexo y por grupo de edad; apoyar y controlar la aplicación de la legislación comunitaria, cuando proceda, y los objetivos políticos de la Comunidad en los Estados Miembros, y evaluar su eficacia e incidencia; fomentar la creación de redes, el aprendizaje mutuo, la determinación y la difusión de buenas prácticas y de enfoques innovadores a escala europea; sensibilizar a las partes interesadas y al público en general sobre las políticas y los objetivos de la Comunidad perseguidos en cada una de las cinco secciones; mejorar la capacidad de las principales redes a escala europea para fomentar, apoyar y seguir desarrollando las políticas y los objetivos de la Comunidad, cuando proceda”*.

En virtud del artículo 10 de la Decisión, el acceso al programa PROGRESS se encuentra abierto tanto a organismos públicos como privados, y otros tipos de agentes, organismos e Instituciones, entre los que se pueden destacar los servicios públicos de empleo, los organismos especializados, interlocutores sociales, Estados Miembros, las autoridades locales y regionales, las organizaciones no gubernamentales, los centros de enseñanza superior y los expertos en evaluación, entre otros.

En cuanto al método de solicitud de financiación, y en virtud del artículo 11 de la Decisión, estas acciones principalmente se podrán financiar a través de dos vías. En primer lugar, mediante contratos de servicios resultantes de una licitación. Y en segundo lugar, mediante un apoyo parcial tras la convocatoria de las correspondientes propuestas, supuesto en el que el nivel de la cofinanciación de la Unión Europea por norma general no podrá superar el 80% del gasto total en que incurra el beneficiario.

La financiación, que se regula en el artículo 17 de la Decisión, supone que el programa estará dotado para la ejecución de las actividades comunitarias con un montante de casi 658 millones de euros, que se desglosarán del siguiente modo: un 23% del total para la sección primera (empleo), un 30% para la sección segunda (protección inclusión social), un 10% para la sección tercera (condiciones de trabajo), un 23% para la sección cuarta (no discriminación y diversidad), y por último, un 12% para la sección quinta (igualdad de género).

Para finalizar la breve exposición que estamos realizando, sobre la aportación que realizan las diferentes Instituciones comunitarias sobre la solidaridad, no podemos dejar de mencionar el informe realizado por el Consejo en el año 2009 sobre la aplicación del Fondo de Solidaridad⁵²³.

El Fondo de Solidaridad de la Unión Europea se creó el 15 noviembre 2002⁵²⁴. Tal y como establece la normativa comunitaria⁵²⁵, la Comisión Europea tiene que presentar al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre las actividades del fondo durante el año anterior, la primera parte de su informe presentara las actividades llevadas a cabo por el fondo durante el año 2008, y abarca el tratamiento de las solicitudes que se encuentren pendientes y de las nuevas, al igual que las evaluaciones de los informe de ejecución.

Durante el año 2008 la Comisión Europea examinó cuatro solicitudes que se presentaron a lo largo de 2007, y recibió dos solicitudes nuevas e intervención del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea. Las autoridades del Reino Unido presentaron una solicitud de ayuda financiera en agosto 2007, debido a unas inundaciones que se produjeron en su territorio, consideradas como catástrofes graves de carácter natural, por lo que se convirtieron en beneficiarios del Fondo de Solidaridad.

⁵²³ Informe de la Comisión Fondo de Solidaridad de la Unión Europea Informe anual de 2008 e Informe sobre la experiencia adquirida tras seis años de aplicación del nuevo instrumento. Bruselas, 23.4.2009 COM (2009) 193 final.

⁵²⁴ DO L 311 de 14.11.2002.

⁵²⁵ Artículo 12 del Reglamento (CE) n° 2012/2002 del Consejo, de 11 de noviembre de 2002, por el que se crea el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (en lo sucesivo, el «Reglamento del Fondo de Solidaridad»).

Durante el 2007, los departamentos franceses de ultramar de Martinica y Guadalupe sufrieron las nefastas consecuencias del huracán “Dean”, que provocó graves desperfectos. A pesar de no cumplir los requisitos para beneficiarse bajo el supuesto de “catástrofe grave”, la Comisión Europea determinó que debido a la vulnerabilidad de esta región, debían de beneficiarse ambos territorios del Fondo de Solidaridad, en base a los requisitos previstos para las catástrofes regionales de carácter extraordinario.

Tras los graves incendios acaecidos durante el verano de 2007 en Grecia, las autoridades griegas decidieron solicitar la ayuda del Fondo de Solidaridad, siendo catalogada su situación como de “catástrofe grave de carácter natural”, por lo que la Comisión propuso movilizar una ayuda financiera que rondarían los 90.000 millones de euros.

En el mismo año mencionado anteriormente, Eslovenia sufrió fuertes lluvias y tormentas, que tuvo graves consecuencias en los deterioros que sufrieron sus infraestructuras, empresas y edificios, lo que supuso que su situación también fuera considerada como de “catástrofe grave de carácter natural”, y que recibieron por parte del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea aproximadamente 8.300 millones de euros.

Durante el año 2008 Chipre sufrió una de las sequías más graves que desembocó en graves problemas para el bienestar de sus tiranos, la economía y el medio ambiente. Las autoridades de Chipre presentaron la solicitud de intervención del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, lo que sería el primer paso, para que su situación

fuera catalogada por la Comisión Europea como una “catástrofe grave”, por lo que la Comisión Europea propuso otorgar un montante de aproximadamente 7.600 millones de euros, para hacer frente a los costes de las operaciones de emergencia, restaurar la infraestructura e invertir en la infraestructura hídrica necesaria para solventar tal situación.

Rumania sufrió fuertes lluvias durante el año 2008, que provocó graves inundaciones y corrimientos de tierra, lo que causó que miles de personas se vieran afectadas, al quedar sus hogares y cosechas agrícolas destruidas. Finalmente tras iniciar los trámites para convertirse en beneficiario del fondo, la Comisión Europea determinó que Rumania cumplía los criterios para las catástrofes regionales de carácter extraordinario y propuso conceder la una ayuda que rondaría los 12.000 millones de euros.

En virtud del artículo 8.2 del reglamento que regula el Fondo de Solidaridad se establece que como máximo en el plazo de seis meses tras finalizar el plazo de un año a partir de la fecha de desembolso de la subvención, el estado beneficiario tendrá que presentar un informe de ejecución financiera, con una relación de gastos que justifique el uso adecuado de la subvención. Tras el cumplimiento de este procedimiento, la Comisión Europea dará por terminada e intervención del Fondo de Solidaridad. Estos informes los fue recibiendo consecutivamente la Comisión Europea, el de Bulgaria en 2006, y el de Rumania y Austria, ya que al final del período cubierto por el presente informe anual, todavía se están evaluando estos informes de ejecución.

Tras la creación del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, llega el momento de hacer su valoración, mediante informe sobre la experiencia tenida tras seis años de aplicación del Fondo de Solidaridad. Durante estos seis primeros años de aplicación de dicho Fondo, se ha contribuido a reducir la carga financiera de los países afectados por catástrofes naturales, lo que ha repercutido positivamente en una mejora sustancial de la imagen de la Unión Europea ante sus ciudadanos.

Tras realizar un exhaustivo análisis sobre funcionamiento del Fondo, la Comisión Europea propuso en abril de 2005 un reglamento sobre el Fondo de Solidaridad, que tuviera como finalidad aumentar el ámbito de aplicación, poder reaccionar ante catástrofes de origen natural, proporcionar anticipos a sus beneficiarios, o acelerar la respuesta, al tiempo que se simplificaban los trámites para que los beneficiarios pudieran recibir las subvenciones mas rápidamente.

La Comisión Europea recibió 62 solicitudes de ayuda financiera de 21 países distintos en este período, de las que se rechazaron 29 peticiones y otras dos fueron retiradas por los estados solicitantes. Se muestra que la mayoría de las solicitudes de ayuda del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea no se presenta normalmente para las catástrofes graves que representan el ámbito de aplicación principal del fondo, sino siguiendo los criterios excepcionales para las catástrofes regionales.

Tras estos años de experiencia en la aplicación del Fondo de Solidaridad, se muestran varios puntos flacos sobre su funcionamiento, y en concreto estos se reducen a la falta de rapidez

con la que los beneficiarios pueden disponer de la ayuda financiera procedente del fondo solidaridad, el oscurantismo y la falta de transparencia de ciertos criterios en los supuestos de “catástrofes regionales”, y la limitación a las catástrofes que origen natural.

A pesar de los resultados positivos que se observan tras la aplicación en estos últimos años del Fondo de Solidaridad, se señala que se ha de trabajar coordinada y sistemáticamente en la mejora de este Fondo. Es ésta la razón por la que la Comisión Europea elaboró una propuesta para un nuevo Reglamento del Fondo de Solidaridad el 6 abril 2005⁵²⁶, que ampliaba el alcance del Fondo que introducía algunas modificaciones en su funcionamiento, para dotar de una mayor transparencia, permitir una respuesta más rápida ante las catástrofes sufridas, para ampliar su ámbito de aplicación, y en la búsqueda de soluciones para que en un futuro, se podrá mejorar el Fondo de Solidaridad en beneficio no sólo de los Estados Miembros, sino también de sus ciudadanos.

El Tratado de Lisboa⁵²⁷ constituye la última fase en el proceso de construcción europea, siendo un elemento primordial para continuar plasmando los principios y valores de la Unión. Tras su aprobación en el año 2007, y su posterior entrada en vigor en diciembre de 2009, este nuevo texto modifica los Tratados de la Unión Europea y la CE, estableciendo un marco, e instrumentos jurídicos para poder hacer frente a los retos del futuro.

⁵²⁶ COM (2005) 108]

⁵²⁷ Firmado por todos los Estados Miembros de la Unión Europea en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

Con este nuevo texto se consigue crear una Europa mucho más democrática y transparente en la que el Parlamento Europeo y los correspondientes Parlamentos nacionales tendrán más relevancia, una posición central, y tendrán un cariz mas democrático en el aspecto en que los ciudadanos podrán ser oídos y serán mas decisivos, y habrá más equilibrio a la hora de distribuir las respectivas competencias entre la Unión Europea y sus respectivos Estados Miembros.

La actual Unión Europea será mucho más eficaz en su funcionamiento y actuación, debido a que contará con métodos de trabajo y votación simplificados, Instituciones comunitarias modernas y adaptadas a los procesos de ampliación que se han vivido en los últimos años, y en definitiva mejor preparadas y con más capacidad para actuar en los sectores que realmente son prioritarios para los ciudadanos europeos.

Europa se convertirá de este modo en un referente de las relaciones internacionales y escena global, teniendo una participación decisiva en la política exterior europea, y mediante la aplicación de acciones económicas, humanitarias, políticas y diplomáticas para fomentar los valores, intereses y objetivos de la Unión Europea en todo el mundo, al tiempo que se preservan los correspondientes intereses de los Estados Miembros en el marco de una sociedad globalizada.

Por supuesto, también se desarrolla una Unión Europea basada en derechos y valores, libertad, seguridad y Solidaridad. Entre los Estados Miembros la Solidaridad se ha configurado como un elemento básico, impulsado con más fuerza por el Tratado de Lisboa, que se ha

esforzado para que la Unión Europea y los Estados Miembros actúen de un modo sistemático, y coordinador con un espíritu solidario, en el ámbito energético, o en el caso de que un Estado Miembro sea objeto de un ataque terrorista, o víctima de una catástrofe, ya tenga esta un origen humano o natural.

Se ha observado la plasmación de la Solidaridad a lo largo del vigente Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Sin ir más lejos, en el artículo segundo del Tratado de la Unión Europea, que ha entrado en vigor en diciembre 2009, se plasma el valor de la Solidaridad cuando afirma que *“la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados Miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”*.

Otra manifestación más de la Solidaridad, aunque desde una perspectiva más social, la podemos observar a continuación en el artículo tercero del Tratado de la Unión Europea, donde se dice que *“la Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados Miembros”*.

También se observa una manifestación solidaria de la Unión Europea en el marco de las relaciones internacionales, esforzándose por expandir y transmitir todos los conocimientos, cultura, principios y valores europeos al resto de la sociedad internacional. Así pues en el artículo tercero del Tratado de la Unión Europea se establece que *“En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas”*.

En el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se observa la presencia del principio de Solidaridad, cuando se hace referencia a las disposiciones generales del espacio de libertad, seguridad y justicia, concretamente en el artículo 67 cuando se afirma que *“garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados Miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países”*.

En el ámbito energético también tiene cabida la Solidaridad, principalmente en la actual coyuntura en la que todos los integrantes de la sociedad internacional se preocupan por conseguir una

protección adecuada del bien y, al tiempo que se hace frente al reto de la dependencia energética, mediante la búsqueda de nuevas fuentes de energía más sostenibles y respetuosas con el Medio.

De este modo, en el artículo 194 del tratado de funcionamiento de la Unión Europea se afirma que “ *en el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente, la política energética de la Unión tendrá por objetivo, con un espíritu de solidaridad entre los Estados Miembros: garantizar el funcionamiento del mercado de la energía; garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión; fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables; y fomentar la interconexión de las redes energéticas*”.

Finalmente no podemos pasar por alto la última gran mención a la Solidaridad que se recoge en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. De este modo, en el artículo 222 de este texto, ubicado en el título VII del mismo se hace referencia a la cláusula de Solidaridad, cuando se expone que “*La Unión y sus Estados Miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados Miembros, para:*

a) prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados Miembros; proteger a las Instituciones democráticas y a la población

civil de posibles ataques terroristas; prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista;

b) prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano.

2. Si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados Miembros le prestarán asistencia. Con este fin, los Estados Miembros se coordinarán en el seno del Consejo.

3. Las modalidades de aplicación por la Unión de la presente cláusula de solidaridad serán definidas mediante decisión adoptada por el Consejo, a propuesta conjunta de la Comisión y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Cuando dicha decisión tenga repercusiones en el ámbito de la defensa, el Consejo se pronunciará de conformidad con el apartado 1 del artículo 31 del Tratado de la Unión Europea. Se informará al Parlamento Europeo.

A efectos del presente apartado, y sin perjuicio del artículo 240, el Consejo estará asistido por el Comité Político y de Seguridad, con el apoyo de las estructuras creadas en el marco de la política común de seguridad y defensa, y por el comité contemplado en el artículo 71, que le presentarán, en su caso, Dictámenes conjuntos.

4. Para asegurar la eficacia de la actuación de la Unión y de sus Estados Miembros, el Consejo Europeo evaluará de forma periódica las amenazas a que se enfrenta la Unión”.

6.2. La Cohesión como fundamento de la Solidaridad y su configuración en las Instituciones europeas y en el Comité de las Regiones.

La cohesión económica y social se constituye como una política comunitaria que tiene por objeto promover el desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, reduciendo las divergencias entre los niveles de desarrollo de todas las regiones, y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.

La cohesión económica y social es el equivalente a la Política Regional Comunitaria, aunque desde el Tratado de la Unión la perspectiva regional se ha completado con la estatal, de modo que se ha tratado de incorporar elementos tendentes a la reducción de las diferencias de desarrollo entre los Estados Miembros, y no sólo como sucedía hasta entonces, entre las regiones de los distintos estados.

Así pues la cohesión europea tiene un doble carácter: por un lado se configura como uno de los objetivos de la Comunidad Europea, y por el otro, es una de las políticas de acompañamiento o de coordinación, regulada en el Título XVIII del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁵²⁸.

⁵²⁸ El Tratado de Lisboa, firmado por los representantes de todos los Estados Miembros de la Unión Europea (UE) en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 es el

Desde un primer momento la Comunidad Económica Europea no disponía de una política regional propia, y no fue hasta que se produjera la primera ampliación cuando se empezara a fraguar una auténtica política que apoyara los desequilibrios territoriales, mediante la creación del primer gran instrumento en esta materia, el FEDER⁵²⁹ en 1975. La aprobación del Acta Única Europea⁵³⁰ supuso un gran impulso, ya que reconocerá por primera vez en una norma comunitaria la existencia del FEDER, la regulación conjunta de los fondos estructurales, y creó la política de cohesión económica y social.

Posteriormente, con la aprobación en 1992 del Tratado de la Unión Europea⁵³¹, la evolución continuó a pasos agigantados mediante la conversión de la cohesión económica social en uno de los objetivos de la Comunidad, mediante la incorporación de un protocolo dedicado

que sustituye a la Constitución para Europa tras el fracasado tratado constitucional de 2004. Con este tratado, la UE tiene personalidad jurídica propia para firmar acuerdos internacionales a nivel comunitario. Se diseñó para mejorar el funcionamiento de la Unión Europea (UE) mediante la modificación del Tratado de la Unión Europea (Maastricht) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Roma).

⁵²⁹ El Reglamento precisa para el período 2000-2006 el ámbito de intervención del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que tiene por objeto promover la cohesión económica y social mediante la corrección de los principales desequilibrios regionales y la participación en el desarrollo y la reconversión de las regiones, garantizando al mismo tiempo una sinergia con las intervenciones de los demás Fondos Estructurales. Reglamento (CE) n° 1783/1999 del Parlamento y del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

⁵³⁰ El Acta Única Europea fue aprobada el 28 de febrero de 1986 entró en vigor el 1 de julio de 1987.

⁵³¹ El Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht fue firmado el 7 de febrero de 1992 en la localidad holandesa de dicho nombre. Es un tratado que modifica los tratados fundacionales de las Comunidades Europeas (Tratado de París, 1951; Tratados de Roma, 1957 y; el Acta Única Europea, 1986). Entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

especialmente a la cohesión, y con la creación del Fondo de Cohesión, ya con un alcance puramente estatal y no regional.

La situación actual de dichos fondos se determinó por los acuerdos logrados en el Consejo de diciembre de 2005 para el período 2007-2013, junto con los reglamentos que se adoptaron en 2006 para regular los fondos estructurales y el Fondo de Cohesión. De este modo, desde el 1 de enero de 2007, y hasta el 31 diciembre de 2013, la política de cohesión económica y social responderá a la planificación económica establecida en las perspectivas financieras 2007-2013 mediante utilización de varios instrumentos, como es la posibilidad de que los Estados Miembros dirijan su política económica y la coordinan con el objetivo de lograr los objetivos de la cohesión; mediante la formulación por la Comunidad de sus políticas y el desarrollo del mercado interior, teniendo en cuenta que en todo momento los objetivos de la cohesión; mediante los fondos estructurales; mediante la aplicación de acciones específicas complementarias adoptadas por el Consejo; o mediante la implementación del Fondo de Cohesión

El Fondo de Cohesión se convierte en un instrumento de intervención y solidaridad distinto a los fondos estructurales comunitarios, ya que éstos se centran principalmente en el problema de las diferencias regionales, tanto en zonas subdesarrolladas como zonas inmersas en una profunda reconversión industrial. Su finalidad básica es el ayudar a reducir y suprimir el subdesarrollo de esas zonas a través de proyectos concretos.

Por otro lado, el Fondo de Cohesión⁵³² tiene una finalidad distinta a los fondos estructurales, que consiste en que todos los Estados Miembros puedan estar antes en condiciones de participar en la fase final de la Unión Económica y Monetaria, ayudando a los que van a tener que superar el mayor número dificultades para conseguirlo.

Según los mencionados reglamentos, las ayudas del Fondo de Cohesión se destinan a proyectos de inversión e infraestructuras, y en concreto en proyectos centrados en redes transeuropeas de transporte, y de medio ambiente. Añade que sólo podrán beneficiarse del Fondo de Cohesión los Estados Miembros cuya renta nacional bruta per cápita sea inferior a 90% de la renta nacional bruta media de la EU-25 y que cuenten con un programa cuyo objetivo sea cumplir las condiciones de convergencia económica.

Transitoriamente también pueden resultar beneficiarios los Estados Miembros afectados por el “efecto estadístico”, es decir aquellos Estados que podrían haber sido beneficiarios si el umbral hubiera estado referido a la EU-15, y no a la EU-25. Como consecuencia de lo expuesto, los Estados Miembros que pueden optar a financiación del Fondo de Cohesión el 1 de enero de 2007 y disfrutar de un montante de 61.558 millones de euros, a precios de 2004, son Grecia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, República Checa, Hungría, Polonia, Malta, Chipre, Bulgaria y Rumania, a los que se ha de añadirse como beneficiario transitorio a

⁵³² Regulado en el Reglamento (CE) 1084/2006, del Consejo, de 11 julio 2006, por el que se crea el Fondo de Cohesión, y el Reglamento (CE) 1083/2006, del Consejo, de 11 julio de 2006, por lo que se establecen las disposiciones generales relativas al FEDER, al FSE y al Fondo de Cohesión.

España recibirá financiación del Fondo de Cohesión de forma transitoria y específica del 1 de enero de 2007 al 31 diciembre 2013.

Las Instituciones de la Unión Europea contribuyen a mejorar la calidad de vida y el bienestar de la ciudadanía europea mediante la aplicación de la política regional, y con la mejora constante en la Cohesión económica, social y territorial.

Su contribución se puede manifestar, por ejemplo, mediante la aprobación de la Comunicación de la Comisión elaborada en el año 2005 por la que se fijan las directrices estratégicas comunitarias para el período 2007- 2013 en el campo del crecimiento y el empleo⁵³³.

En las conclusiones del Consejo Europeo que se celebró en marzo de 2000 en Lisboa⁵³⁴, se elaboró una estrategia, acompañada de objetivos e instrumentos políticos para qué la Unión Europea se convirtiera en el territorio más dinámico y competitivo, a los que se añadió en el Consejo Europeo de 2001 de Gotemburgo, una nueva dimensión medioambiental.

En el año 2005 la Comisión Europea vio la necesidad de proponer una nueva asociación para el crecimiento y el empleo⁵³⁵ al Consejo Europeo de marzo de 2005, donde se confirmaron sus objetivos y se concluyó la necesidad de relanzar con más fuerza la

⁵³³ Comunicación de la Comisión: “ Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013” {SEC(2005) 904}. Bruselas, 5.7.2005 COM (2005) 299 final.

⁵³⁴ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24.3.2000.

⁵³⁵ Comunicación al Consejo Europeo de Primavera: «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo – Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa», COM (2005) 24, 2.2.2005.

Estrategia de Lisboa, lo que exige que *“la Unión movilice aún más todos los medios nacionales y comunitarios adecuados, incluida la política de cohesión”*⁵³⁶.

Durante el año 2005 la Comisión Europea elaboró un programa de directrices integradas para el crecimiento y el empleo⁵³⁷ que tienen como finalidad ayudar a los Estados Miembros a elaborar sus programas nacionales de reforma, al tiempo que simultáneamente la Comisión Europea se encarga de preparar un programa comunitario de Lisboa.

Con las políticas de cohesión se puede tener grandes beneficios para los iconos sorteos, al tiempo que se contribuye al cumplimiento de las prioridades de Lisboa de diferentes formas, como es la inversión en las zonas con alto potencial de crecimiento; mediante la inversión en los factores que impulsan el crecimiento y el empleo; mediante el apoyo a la aplicación de estrategias coherentes a medio o largo plazo; mediante el desarrollo de sinergias y complementariedades con otras políticas comunitarias; a través de la movilización de recursos adicionales; mediante la mejora de la gobernanza; o mediante la promoción de un enfoque integrado de la cohesión territorial.

A continuación, nos centraremos en sentido estricto en las directrices para la política de cohesión para el periodo comprendido entre el año 2007-2013, a través de un enfoque en el que las políticas

⁵³⁶ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo, marzo de 2005.

⁵³⁷ COM (2005) 141.

de cohesión cumplan las siguientes prioridades⁵³⁸: mejorar el atractivo de los Estados Miembros, las regiones y las ciudades mejorando su accesibilidad y la calidad de los servicios, preservando siempre su potencial ambiental; promover la innovación, la iniciativa empresarial y la economía del conocimiento; y por último, crear más y mejores empleos atrayendo a más personas al mercado laboral, mejorando la adaptación de los trabajadores y las empresas y aumentando la inversión en capital humano como un gran activo de futuro.

La primera directriz consiste en hacer que Europa y sus regiones lugares que sean más atractivos en los que invertir y trabajar, lo que no se podrá conseguir si no se adoptan las medidas iniciativas oportunas, como es una mejora sustancial y ampliación de las infraestructuras del transporte, reforzar las sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento económico, y tratar el uso intensivo de las fuentes de energía tradicionales en Europa.

En cuanto a la segunda directriz, esta consiste en intentar mejorar los conocimientos y la innovación a favor del crecimiento, para lo que habrá que hacer un esfuerzo conjunto en tratar de aumentar y mejorar la inversión en investigación y desarrollo tecnológico, facilitar la innovación y promover la iniciativa empresarial, promover la Sociedad de la información para todos los ciudadanos europeos, y mejorar el acceso a la financiación de la investigación y desarrollo.

⁵³⁸ Comunicación al Consejo Europeo de primavera: «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo – relanzamiento de la Estrategia de Lisboa», COM (2005) 24, de 2.2.2005.

Finalmente, la última directriz supone crear más y mejores empleos, para lo que será necesario atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado laboral y modernizar los sistemas de protección social, habrá que mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas y la flexibilidad del mercado laboral, hay que aumentar la inversión en capital humano mejorando la educación y las cualificaciones, hay que aumentar la capacidad administrativa, y finalmente adoptar las medidas oportunas para ayudar a mantener una población activa sana.

En el mes de marzo del presente año 2010 la Comisión europea envió una Comunicación a otras Instituciones comunitarias con el fin de evaluar la política de cohesión y elaborar un informe estratégico sobre la aplicación de los programas 2007-2013⁵³⁹.

En este documento se ofrece una panorámica sobre la aplicación de los programas de la política de cohesión 2007-2013, según los informes estratégicos nacionales realizados por cada uno de los Estados Miembros, en base a la política de cohesión implementada⁵⁴⁰.

Esta Comunicación de la Comisión Europea tiene como principal objetivo el elaborar un diálogo con las posturas de la Unión Europea sobre la cohesión para avanzar en el desarrollo económico y

⁵³⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Política de cohesión: Informe estratégico de 2010 sobre la aplicación de los programas 2007-2013 SEC (2010) 360.

⁵⁴⁰ Base jurídica: artículos 29 y 30 del Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25).

social de la Unión Europea y sus regiones. Al tiempo que los Estados Miembros informan que están cumpliendo los objetivos de invertir en mejoras estructurales, se muestra que los programas de la política de cohesión están respondiendo a las nuevas necesidades mediante la flexibilización y simplificación de la gestión para mejorar la eficacia de los fondos.

Cada uno de los Estados Miembros muestra en cada uno de los informes que se le han solicitado que sus actuaciones e inversiones están respondiendo a las expectativas, asignando más de un tercio de la inversión total a proyectos centrados en el fomento de la investigación y la innovación en las PYME, la promoción del transporte urbano sostenible y limpio, aplicación de medidas activas en el mercado laboral y mediante la mejora continuada y sistemática de los servicios públicos sanitarios y educativos.

Por un lado, los informes nacionales de los Estados Miembros ofrecen información sobre la aplicación de los programas de 2007-2013, y en ellos muestran problemas que se han detectado entre los que se pueden destacar al aplicar estas medidas, los retrasos en el acuerdo sobre el presupuesto la Unión Europea, en la adopción de los reglamentos, las directrices estratégicas comunitarias y su posterior negociación de los programas; los continuados retrasos en los cambios realizados sobre las normas sobre control financiero; con una mala distribución de tareas a nivel nacional, carencias en la experiencia o un sistema administrativo ineficiente, tanto en la actuación de las autoridades de gestión como en la reorganización interna de las Administraciones Públicas⁵⁴¹.

⁵⁴¹ A saber, BG, LT y RO.

Sin embargo, en estos informes nacionales, los Estados Miembros también muestran sus virtudes y buenas prácticas a la hora de desempeñar estas tareas sobre la cohesión. Entre éstas destacan los vínculos positivos entre los objetivos de la política de cohesión y reformas sectoriales en el campo de la educación, la salud o el entorno profesional; la incesante utilización y avance de las nuevas tecnologías; la colaboración cada vez más cercana entre los Estados Miembros y la Comisión Europea a la hora de desarrollar las normas comunitarias; o la simplificación de todos los procedimientos administrativos, y la disminución de los obstáculos y trabas burocráticas.

En definitiva, la elaboración del informe estratégico ha sido un gran instrumento para plasmar la situación actual, y permitirá que los informes nacionales del año 2012 sean más acertados y precisos a la hora de mejorar la política de cohesión, aunque también es cierto que este informe ha mostrado limitaciones, debido a que el análisis sólo se centró en los programas del período 2007- 2013, lo que solamente proporciona una imagen parcial del impacto de la política.

Este informe ha mostrado a las Instituciones comunitarias y a los ciudadanos europeos información y mensajes importantes para la celebración de un debate sobre el potencial de la política para acelerar la salida de la crisis económica, abordando todas las necesidades que se observan en una coyuntura económica de crisis.

Por tanto, con el fin de mejorar la cohesión europea, la Comisión invita a los Estados Miembros a adoptar medidas, como la

realización rápida de los proyectos ya seleccionados; acelerar la selección de proyectos de calidad; o garantizar que se ponga a disposición la cofinanciación nacional necesaria para realizar las inversiones acordadas.

La Comisión añade algunos puntos prioritarios en los que el esfuerzo aún debe ser mayor como son el sector ferroviario, en el que faltan más inversiones; algunos desembolsos económicos en energía y medio ambiente no están progresando como se esperaba; la inversión en el campo de la economía digital es más lenta que la media, y muestra un rendimiento desigual; y el avance en la inclusión social es menor de lo que se esperaba y no se ha extendido uniformemente. Al mismo tiempo, en marzo de 2010, la Comisión presentaría su nueva Estrategia 2020 que no sería sino el nuevo marco político y económico que guiará las actuaciones fundamentales de la Unión Europea y de los Estados Miembros y de cuyo compromiso y desarrollo se ha hecho así mismo partícipe el propio Comité de las Regiones⁵⁴² y consecuentemente se reflejará en la propia dinámica de la participación de los entes regionales y locales en la nueva estrategia económica europea.

A lo largo de estos años el Comité de las Regiones ha mostrado su parecer sobre la situación vigente en materia de cohesión en la Unión Europea, mediante el estudio, elaboración y posterior aprobación que diferentes resoluciones y Dictámenes, que contribuyen

⁵⁴² Resolución del Comité de las Regiones “Una mejor herramienta para aplicar la Estrategia UE 2020: Directrices integradas para las políticas económica y de empleo de los Estados Miembros y la Unión” CdR 175/2010 y Resolución del Comité de las Regiones “Mayor participación de los entes regionales y locales en la Estrategia Europa 2020”, CdR 199/2010.

a determinar el panorama solidario, y a tener una visión más acertada sobre la solidaridad y la cohesión en la Unión Europea.

Su andadura en este campo se remonta al año 2002 cuando elabora un análisis sobre la cohesión económica y social⁵⁴³, donde hace un análisis de la situación y de las tendencias en las diferentes regiones. Además el Comité de las Regiones valora en este dictamen como muy positivos los resultados acaecidos en los últimos años en materia de Cohesión, y el impacto positivo que la política regional de la Unión Europea ha tenido en todo el territorio comunitario, destacando el uso de la Política de Cohesión como un instrumento para aplicar los principios de solidaridad, cooperación y redistribución. Sin embargo, a pesar de los grandes progresos realizados. El Comité de las Regiones señaló en esta Comunicación que seguía viendo importantes diferencias regionales, y advertía de que las ampliaciones sucesivas de la Unión Europea implicarían más desequilibrios territoriales, por lo que sería absolutamente necesaria la continuación de una política de cohesión económica, social y territorial.

El Comité de las Regiones entendía que la política regional europea debería ser una política horizontal, orientada hacia un desarrollo sostenible, en la que convergen el resto de políticas sectoriales, como la política de medio ambiente, de investigación, desarrollo e innovación, o la educativa y de formación entre otras políticas. Al mismo tiempo, se insistió en la necesidad de implicar

⁵⁴³ Dictamen del Comité de las Regiones de 10 de octubre de 2002 sobre la "Comunicación de la Comisión – Primer informe intermedio sobre la cohesión económica y social" (COM (2002) 46 final)-Ponente: Sr. D'AMBROSIO (I, PSE), Presidente de la Región de Marche-.

más a los Estados Miembros y a los entes regionales y locales, en base al Principio de Subsidiariedad⁵⁴⁴, para que contribuyesen a la elaboración de las Políticas de Cohesión.

En definitiva, y haciendo balance sobre el futuro de la política de cohesión, el Comité de las Regiones tomó nota de que la Comisión consideraba el nivel del 0,45% del PIB comunitario, reservado para la Política de Cohesión y entendía la necesidad de mantener la normativa vigente en ese momento de elegibilidad para la regiones más desfavorecidas, y con una renta per cápita menor. En el dictamen también se insistió en la necesidad de crear un régimen transitorio que permitiese a las regiones que eran receptoras netas de ayuda hasta 2006 que para el nuevo periodo al perder su condición de región convergencia, pudiesen ver amortiguadas su pérdida de fondos.

Se instó a la Comisión a que proveyera una ayuda transitoria decreciente adecuada para las regiones que dejaran de estar incluidas

⁵⁴⁴ El principio de Subsidiariedad se define en el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Tiene por objeto garantizar que las decisiones se tomen lo más cerca posible del ciudadano, comprobándose constantemente que la acción que vaya a emprenderse a escala comunitaria se justifica en relación con las posibilidades que ofrece el nivel nacional, regional o local. Concretamente, es un principio según el cual la Unión, salvo en sus ámbitos de competencia exclusiva, sólo interviene en la medida en que su acción sea más eficaz que una intervención a nivel nacional, regional o local. Está estrechamente vinculado a los principios de proporcionalidad y de necesidad, en virtud de los cuales la acción de la Unión no debe exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado. El Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992 aprobó una declaración relativa al principio de Subsidiariedad, que establece sus normas de aplicación. El enfoque derivado de esa declaración aparece en el Tratado de Amsterdam en un Protocolo sobre la aplicación de los principios de Subsidiariedad y proporcionalidad anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Este Protocolo introduce, entre otras cosas, el análisis sistemático del impacto de las propuestas legislativas sobre el principio de Subsidiariedad, y la utilización, en la medida de lo posible, de las medidas comunitarias menos gravosas.

en objetivo número 1 o en el objetivo número 2, y se instó a la Comisión establecer formas de integración entre los diversos fondos y medidas destinadas a “Áreas no desfavorecidas” que promoviesen estrategias desarrollo estructural y la valorización de los recursos locales.

A su vez, se recalcó la posibilidad de potenciar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional como un instrumento funcional, y se recomendó a la Comisión que siguiera avanzando en el proceso de simplificación de los procedimientos, y que hiciera todo lo posible para mejorar la coordinación entre los diversos instrumentos financieros estructurales, es decir el FEDER, FEOGA y FSE.

En el año 2003 tuvo lugar una nueva valoración del Comité de las Regiones sobre la Comunicación intermedia que de la política de Cohesión Económica y Social realizó la Comisión Europea.⁵⁴⁵ Al analizar la situación y evolución de la cohesión europea en ese momento, concluiría que serían previsibles las repercusiones del escaso crecimiento durante el año 2000 que serían desproporcionadas en las regiones más débiles de la Unión Europea, y por ello destacaría la necesidad de una política comunitaria de cohesión para reforzar la competitividad de tales regiones. Añadió que los factores que determinan la competitividad de las regiones adoleciendo un retraso especialmente elevado en las regiones con más dificultades, y por lo tanto, la formación profesional, la innovación y la productividad, e

⁵⁴⁵ Dictamen del Comité de las Regiones de 2 de julio de 2003 sobre la Comunicación de la Comisión “Segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social” (COM (2003) 34 final).

inversiones en capital físico infraestructuras deberían tener un elevado protagonismo en el desarrollo de la futura política de cohesión.

A través del dictamen que se está analizando, el Comité de las Regiones quiere fomentar las regiones menos desarrolladas, y por ello insta a que se establezcan distintas categorías de regiones en función de si su PIB per cápita es superior o inferior al 75% de la media comunitaria, añadiendo como factor de debate si el efecto estadístico de la ampliación de la UE-15 a la UE-25 (y a la posterior UE-27) afecta o no a la asignación final de fondos. En este sentido, se definen las regiones competitividad (“regiones ricas”) y las regiones convergencia (“regiones no tan ricas”), creando distintos regímenes transitorios en función de si se está por encima o por debajo del 75% del PIB per cápita de la media comunitaria, considerando el efecto estadístico de 25 Estados o el de 15 Estados según convenga.

También se han de adoptar medidas fuera de las regiones menos desarrolladas, para lo que se han de impulsar los instrumentos actuales, en concreto los que se refieren a la efectividad y eficacia de los procedimientos administrativos y los controles financieros, para simplificar y descentralizar la ejecución de tales medidas y acciones. Añade que los principales objetivos de las intervenciones comunitarias serán el refuerzo de la competencia de las regiones, de conformidad con los objetivos políticos de la Unión Europea.

En cuanto a la cooperación transfronteriza, transnacional, e interregional, ha destacado en este dictamen el importante valor añadido comunitario que tiene este tipo de cooperaciones, y entiende que se deben simplificar con rapidez la gestión de los programas y

proyectos en este ámbito, para que no se produjesen de nuevo retrasos. A su vez, el Comité de las Regiones, entiende que se ha necesitado de iniciativas comunitarias como instrumento de objetivos específicos que sean significativos para la Unión Europea, iniciativas que deben orientarse hacia temas que no pueden incluirse en programas concretos, que puedan demostrar un alto al valor añadido comunitario, y que se desarrollen en todo el territorio europeo.

La simplificación de las administraciones públicas y de los procedimientos para la concesión de ayudas regionales es otro elemento a tener en cuenta. El Comité de las Regiones señala la necesidad de integrar los diversos instrumentos de integración, pero siempre sobre una base regional, al tiempo que se mejoren las políticas comunitarias y todos los instrumentos financieros con la política de cohesión económica y social.

Finalmente en el año 2004, se elaboró la tercera entrega del análisis⁵⁴⁶ sobre la cuestión económica y social, en el cual se especifican varios aspectos a tener en cuenta como son los recursos de la futura política de cohesión, donde el Comité de las Regiones considera que la propuesta financiera de la Comisión Europea por la que se debe asignar el 0.41% de la renta nacional bruta representa un compromiso aceptable para la futura política de cohesión, pero para que la política de cohesión sea adecuada y esté en consonancia con la estrategia de Lisboa, no se puede dedicar menos del 0,46% de la RNB. Además, el Comité de las Regiones valora positivamente tanto el mantenimiento de un 4% del PIB nacional del máximo de absorción

⁵⁴⁶ Dictamen del Comité de las Regiones de 16 de junio de 2004 sobre el “Tercer informe sobre la cohesión económica y social” (COM (2004) 107 final).

para las transferencias financieras a los nuevos Estados Miembros, como el hecho de que en este cálculo se tengan en cuenta los recursos asignados en el marco de los instrumentos de desarrollo rural y de la pesca.

En cuanto al objetivo número 1 de convergencia como apoyo para el crecimiento y la creación de empleo en las regiones y los Estados Miembros menos desarrollados, el Comité de las Regiones ve positiva la propuesta incorporada en el informe de cohesión para que el nuevo objetivo de convergencia comprenda, junto con la regiones (de nivel NUTS II) con un PIB per cápita inferior a 75% de la media comunitaria (UE-25), a aquellas otras regiones que se vean afectadas por el denominado “efecto estadístico”, y también valora de una forma satisfactoria el poder mantener en su mayoría la regulación vigente del objetivo número 1 y su aplicación en toda la Unión Europea ampliada.

En relación al efecto estadístico, advierte de que hay 17 regiones, con unos 19 millones de habitantes que perderían las ayudas correspondientes al objetivo número 1, por el mero hecho de que la media comunitaria del PIB per cápita se reduciría como consecuencia de las ampliaciones de los nuevos Estados Miembros, por lo que recibe como satisfactoria la proposición de la Comisión Europea de encontrar una solución para estas regiones, mediante el “apoyo transitorio” a las regiones afectadas por el efecto estadístico, por tanto, el Comité de las Regiones ejerce su peso político para forzar el mantenimiento de las ayudas a las regiones afectadas por el efecto estadístico.

En cuanto al régimen de las ayudas estatales, el Comité de las Regiones hace alusión a la proposición de la Comisión para que en un futuro se podrá seguir contando con ayudas estatales a favor de las regiones de los Estados Miembros que puedan seguir siendo beneficiarios del objetivo de convergencia, en virtud del artículo 87.3 apartado a/ del tratado.

En relación al objetivo número 2 de competitividad y empleo regional, el Comité de las Regiones cree oportuno la proposición de la Comisión por la que se crea un objetivo para toda la región es que no se ajusten a los requisitos del objetivo de convergencia, y de mostrar una mayor atención a las regiones con más problemas socioeconómicos y con más necesidad de adaptación estructural. Al igual, que respalda la adopción de la Comisión Europea de fundamentar las intervenciones del objetivo de competitividad y empleo, en un nuevo planteamiento que englobe a la totalidad del territorio regional y las cuestiones que estén vinculadas con las estrategias de Lisboa⁵⁴⁷ y de Gotemburgo⁵⁴⁸.

⁵⁴⁷ La Estrategia de Lisboa, también conocida como Agenda de Lisboa o Proceso que Lisboa es un plan de desarrollo de la Unión Europea, que se aprobó por el Consejo Europeo en Lisboa el 23 y 24 marzo 2000. Entre abril y noviembre 2003, Wim Kok lideró una revisión del programa y presentó un informe sobre la estrategia derivó a estableciendo como se debería dar más ímpetu al proceso. La Comisión utilizó este informe para determinar qué aspectos sociales y medioambientales de la agenda de Lisboa no eran una prioridad, y por esa razón la estrategia sólo se modificó en el plan económico. Joachim Fritz-Vannahme, Armando García Schmidt, Dominik Hierlemann, Robert Vehrkamp: "Lisboa, la segunda", spotlight europe 2010/02, Febrero 2010, Fundación Bertelsmann Stiftung.

⁵⁴⁸ La Unión Europea establece una estrategia a largo plazo que combina las políticas para el desarrollo sostenible desde el punto de vista medioambiental, económico y social, con el fin de mejorar de forma sostenible el bienestar y las condiciones de vida de las generaciones presentes y futuras.-Comunicación de la Comisión, de 15 de mayo de 2001, «Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible

En relación al control de las ayudas estatales, del Comité de las Regiones solicita a Comisión Europea que presente propuestas sobre el futuro de este tipo de ayudas estatales, y que reflexione sobre cómo podría incorporarse la diferenciación territorial a las normas mediante el uso de indicadores adecuados y fiables. Adicionalmente solicita que para las regiones que no se benefician del objetivo de convergencia se establezcan disposiciones para que ellas puedan continuar su desarrollo estructural, y se continúe con la supresión de las disparidades intrarregionales.

Atendiendo al objetivo número 3 de la cooperación territorial el Comité de las Regiones valora como positiva la creación de un objetivo específico para la cooperación transnacional, transfronteriza e interregional, y ve conveniente el reconocimiento de las fronteras marítimas en el marco de la cooperación transfronteriza, y la propuesta de dotar a la cooperación transfronteriza de un nuevo instrumento jurídico, al tiempo que solicita a la Comisión europea que defina mejor sus cometidos y funciones de la aplicación de los nuevos programas.

El Comité de las Regiones acoge positivamente la inclusión en el nuevo objetivo de convergencia de un programa específico para compensar las limitaciones de todas las regiones ultra periféricas, que mucho han ayudado a la Francia de ultramar o, más cercanamente, a la

(Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo)» [COM (2001) 264 final - no publicada en el Diario Oficial]. Comunicación de la Comisión, de 13 de diciembre de 2005, relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible - Plataforma de acción [COM (2005) 658 final - no publicada en el Diario Oficial].

Comunidad autónoma de Canarias y la creación de una “acción de Gran Vecindad” para estas regiones en los nuevos programas de cooperación territorial europea, con el fin de que tengan los medios necesarios para desempeñar con soltura y eficacia su papel como frontera activa de la Unión Europea. Además apoya los esfuerzos de la Comisión Europea para potenciar el poder de gestión de las ciudades a la hora de llevar a la práctica la dimensión urbana, y acoge como algo positivo la posición de la Comisión Europea sobre las regiones con desventajas estructurales vinculadas a su situación geográfica o demográfica, como son las regiones con baja densidad de población, la regiones de montaña, o las regiones insulares.

De este modo el Comité mantiene que la política de cohesión debe ser una política horizontal, que apoya la cohesión económica y social, siempre bajo el marco de un desarrollo sostenible, y acoge favorablemente la creación de un instrumento único para el desarrollo del medio rural las regiones pesqueras. Sin embargo solicita que las acciones en el marco del reglamento CE sobre la ayuda desarrollo rural se amplíen, más allá de la protección de la producción agraria, a sectores agrarios y actividades conexas, con incorporación de la prestación de servicios rurales.

Finalmente el Comité de las Regiones celebra en este dictamen la propuesta de la Comisión Europea de mantener en la aplicación de los futuros fondos estructurales elementos centrales del sistema de programación y administración como el marco plurianual, completamente estratégico de cofinanciación en el marco de una estrategia única, la evaluación y la promoción de marco de asociación entre los sectores público y privado a escala regional, etc, y solicita

que se apliquen sistemas de control más eficaz y más transparentes de asignación, reparto y uso de los fondos estructurales.

En el año 2009 el Comité de las Regiones ha continuado realizando sus valoraciones sobre la situación de la cohesión económica y social con el estudio, elaboración y aprobación de un nuevo dictamen⁵⁴⁹.

En este nuevo documento el Comité de las Regiones considera que junto a la cohesión económica y social, la dimensión territorial de la política de cohesión debe tener una posición relevante, y hace hincapié en el objetivo preestablecido de tratar de promover la cohesión europea mediante la reducción de las disparidades de desarrollo, motivo por el que las ayudas y subvenciones se deben destinar básicamente a las regiones económicamente más necesitadas.

Entiende el Comité de las Regiones en este dictamen que uno de los principales retos es acelerar la convergencia de las regiones menos desarrolladas, hacer que el déficit en infraestructura sea una de las prioridades de la Unión, y que hay que implicarse más en la integración de las políticas sectoriales y de cohesión.

Los objetivos de cohesión y de crecimiento pueden y deben ser compatibles entre sí, se debe asignar a los instrumentos de la política de cohesión objetivos de competitividad para una estrategia de crecimiento, y si se adoptaran medidas tendentes a la racionalización de los procedimientos, se podría facilitar la gestión de los fondos,

⁵⁴⁹ Dictamen del Comité de las Regiones sobre el quinto informe de situación sobre la cohesión económica y social (2009/76/08). publicado DOUE 31.3.2009.

siempre y cuando no se sacrificase el valor añadido que aporta la participación de los entes regionales y locales en la gobernanza comunitaria.

El Comité de las Regiones afirma en esta comunicación que los actuales principios que sustentan la política de cohesión europea, es decir, la concentración, la programación, la cofinanciación, la adiccionalidad y la asociación, se han mostrado válidos, y entiende que deben ser siendo el eje de la acción comunitaria en el futuro.

La política europea de cohesión debe seguir basándose en una asociación entre todos los niveles de gobierno, se ha de otorgar una mayor coordinación entre los problemas de la zona rurales y las dificultades de las zonas urbanas, y recomienda que se vuelvan a integrar los instrumentos de desarrollo regional en la política de cohesión general.

Y para terminar el Comité de las Regiones hace una llamada al respeto de los principios de igualdad y proporcionalidad en la aplicación de la Política de Cohesión: *“Cree oportuno que se elaboren indicadores de desarrollo y bienestar más significativos y más completos que reflejen a todos los niveles las diferencias notorias en materias de renta, de disponibilidad de servicios públicos, como infraestructuras. Las autoridades públicas en el futuro deberán invertir más en el suministro de los servicios públicos de interés general, con el fin de acabar con las desigualdades existentes, y entiende que la simplificación de la política de cohesión debe basarse en los principios de Subsidiariedad y proporcionalidad, vinculando la obligación de rendir cuentas y los procedimientos de control a la*

dimensión de las intervenciones y a la localización de los proyectos, con el fin de ir reduciendo paulatinamente todos los costes y descentralizando la gestión.”

En definitiva, la Unión Europea debe reconocer la dimensión territorial de la política de cohesión para permitir un desarrollo económico y social duradero y equilibrado, y para ello deben mantenerse como algo totalmente imprescindible los conceptos de inserción y solidaridad.

Hemos de referir por último la importancia que el Comité de las Regiones viene dando a la Estrategia de Lisboa, puesta ya de manifiesto en su Dictamen prospectivo sobre la Estrategia de Lisboa de noviembre de 2008 (CDR 245/2008), en el que reitera la importancia de una estrategia a nivel europeo destinada a apoyar el crecimiento económico y el empleo, basada en la innovación, la investigación y la competitividad, en especial teniendo en cuenta la actual crisis financiera y sus previsibles consecuencias en la economía real.

A tal efecto debemos señalar dos Resoluciones del Comité de las Regiones de 10 de junio de 2010, la primera titulada “Una mejor herramienta para aplicar la Estrategia UE 2020: directrices integradas para las políticas económica y de empleo de los Estados miembros de la Unión”⁵⁵⁰, en la que se establecen unas directrices generales y unas directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, y en la se recoge asimismo el propósito de lograr una reducción de 25% del número de europeos que viven por debajo de los umbrales nacionales

⁵⁵⁰ CDR 175/2010 fin.

de pobreza, y finalmente la segunda bajo el título “Mayor participación de los entes regionales y locales en la Estrategia Europa 2020”⁵⁵¹, en la que se incluye una propuesta de adopción de un Pacto territorial de los entes regionales y locales sobre la Estrategia Europa 2020, señalándose entre las iniciativas emblemáticas una plataforma europea contra la pobreza⁵⁵².

6.3 La Cooperación Territorial y la Solidaridad

El origen de la cooperación territorial se encuentra en la conjunción de una serie de factores y circunstancias concretas, en el que el objetivo de los principales actores de la cooperación es compensar las desventajas estructurales que les impone su situación periférica con respecto al Estado en el que se encuentran. La cooperación territorial en Europa se justifica por dos factores. En primer lugar, Europa lleva consigo las “cicatrices de la historia” representadas por sus fronteras: “resultado de violaciones repetidas de la geografía por la historia, o de la ecología por la política, o de la cultura por los intereses económicos y razones de prestigio estatal, las

⁵⁵¹ CDR 199/2010 fin.

⁵⁵² Iniciativa emblemática “Plataforma europea contra la pobreza”: desarrollar una agenda de inclusión social territorializada para hacer que los servicios sociales locales sean más eficaces y accesibles a todos y para integrar a las personas que están excluidas del mercado de trabajo; mayor complementariedad entre los fondos de la UE destinados a la inclusión social y a la lucha contra la pobreza utilizando las competencias legales y los programas específicamente dirigidos a las necesidades locales; crear una nueva dimensión para combatir la pobreza al reconocer las necesidades explícitas de las mujeres en el lugar de trabajo y como empresarias a través de un nuevo marco europeo para la empresa y el desarrollo económico de las mujeres; reconocer la necesidad de poner un énfasis especial en la juventud y la infancia; crear observatorios regionales para supervisar indicadores y políticas en materia de inclusión social.

fronteras actuales han sido fijadas por razones históricas que, en su mayoría, han dejado de ser razones”⁵⁵³.

Y en segundo lugar, la importancia de las fronteras europeas está en plena evolución, en el que se aprecia un menor significado de las fronteras interiores, y paralelamente una intensificación del cierre de las fronteras exteriores.

De este modo, las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) se han configurado como instrumentos de cooperación a nivel comunitario con el fin de superar todas las dificultades que puede acarrear la cooperación transfronteriza, debido a que permiten que las agrupaciones cooperativas puedan ejecutar proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad, o realizar actividades de cooperación por iniciativa de cada uno de los Estados Miembros.

La regulación esencial de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial se encuentra en el reglamento (CE) 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 julio 2006, sobre la Agrupación Europea de la Cooperación Territorial (AECT), donde se pone de manifiesto el uso de este nuevo instrumento de cooperación a escala comunitaria en el contexto de la reforma de la política regional para el período 2007-2013. Esta Agrupación, dotada de personalidad jurídica, y aplicable desde el 1 de enero de 2007 tiene como principal objetivo promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional denominada en lo sucesivo “cooperación territorial”, con

⁵⁵³ Informe de Denis de Rougemont en el primer encuentro de regiones fronterizas de Europa, Estrasburgo, 21 de junio-1 de julio de 1972.

el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica y social. Su presencia en cada uno de los Estados Miembros queda patente, ya que tendrá la más amplia capacidad jurídica de actuación que en los ordenamientos jurídicos nacionales se reconozca a las personas jurídicas, pudiendo adquirir bienes muebles o inmuebles, emplear personal o comparecer en juicio como parte.

En virtud del artículo 3 del citado reglamento, la AECT se integrará por miembros pertenecientes a Estados Miembros, autoridades regionales, autoridades locales y organismos regidos por el derecho público a efectos del artículo 1, apartado 9, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios⁵⁵⁴, aunque también podrán ser parte las asociaciones formadas por organismos pertenecientes a una o más de estas categorías.

Las funciones de la AECT se fijan en un Convenio de cooperación obligatorio creado por iniciativa de sus miembros. La Agrupación actuará dentro de los límites de las funciones que se le encomienden, que se limitarán a la facilitación y promoción de la cooperación territorial para fortalecer la cohesión económica y social. Estas funciones se determinarán de acuerdo con el principio de que todas ellas deben estar dentro de los ámbitos competencias de cada Estado Miembro en virtud del derecho nacional.

⁵⁵⁴ DO L 134 de 30.4.2004, p. 114. Directiva modificada en último lugar por el Reglamento (CE) no 2083/2005 de la Comisión (DO L 333 de 20.12.2005, p. 28).

Estas funciones se limitarán a la ejecución de los programas o proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad, en particular con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y/o el Fondo de Cohesión. A su vez la AECT podrá realizar otras acciones específicas de cooperación territorial entre sus miembros con o sin contribución financiera de la Comunidad. Las funciones que se le asignan por sus miembros no se referirán al ejercicio de competencias atribuidas por el derecho público y de funciones destinadas a salvaguardar los intereses generales del Estado o de otras autoridades públicas, como las competencias policiales y reglamentarias, la justicia y la política exterior.

La AECT se regulará por un convenio que se celebrará por unanimidad por sus miembros, y que contendrá entre otros aspectos el nombre de la AECT y su domicilio social, que debe estar situado en un Estado Miembro; la parte del territorio en el que la AECT puede ejecutar sus cometidos; el objetivo específico y las funciones de la AECT, su duración y las condiciones de su disolución; la lista de los miembros de la AECT; la legislación aplicable a la interpretación y aplicación del convenio; los acuerdos pertinentes de reconocimiento mutuo, incluidos los relativos al control financiero; y los procedimientos de modificación del convenio.

En el artículo 9 del citado reglamento, se regulan los estatutos, que serán aprobados en base al convenio por los miembros de la AECT por unanimidad. Estos estatutos recogerán como mínimo las disposiciones del convenio junto con elementos tales como las disposiciones operativas de sus órganos de gobierno y las competencias de estos; los procedimientos de la toma de decisiones; la

lengua o lenguas de trabajo; las modalidades de su funcionamiento, especialmente en lo que se refiere a la gestión del personal, contratación y contratos de personal; las modalidades de la contribución financiera de los miembros y las normas presupuestarias y contables aplicables; las modalidades de la responsabilidad de los miembros; las autoridades encargadas de designar una auditoría externa independiente; y los procedimientos de modificación de los estatutos.

El presupuesto anual de la AECT se regula en el artículo 11 del reglamento, donde se afirma que tal presupuesto sea adoptada por la asamblea, y contendrán un componente sobre los gastos de funcionamiento, y en caso necesario, un componente de explotación. Además de la labor de hacer las cuentas, incluido cuando se solicite, el informe anual de gestión adjunto a las mismas, así como la auditoría y la publicación de dichas cuentas, se regirán por lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, letra c/.

En relación al interés público regulado en el artículo 13 del reglamento, cuando una AECT realice cualquier actividad contraria a las disposiciones de un Estado miembro en virtud de orden público, seguridad pública, sanidad pública o moralidad pública, o que contravenga el interés público de un Estado Miembro, el órgano competente de dicho Estado Miembro podrá prohibir esa actividad en su territorio o solicitar a los miembros que se han asociado en virtud de su legislación que se retiren de la AECT a menos que la AECT ponga fin a dicha actividad.

Haciendo referencia a la disolución, a petición de cualquier autoridad competente con un interés legítimo, el órgano judicial competente por autoridad competente del Estado Miembro en el que la AECT tenga su domicilio social ordenará a la AECT disolverse cuando estime que ésta deja de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 1, apartado 2, o en el artículo 7, y en particular cuando la AECT actúan al margen de las funciones establecidas en el artículo 7. El órgano judicial administrativo competente informará a todos los Estados Miembros en virtud de cuya legislación se hayan asociado los miembros de cualquier solicitud de disolver una AECT.

Finalmente, atendiendo a la jurisdicción, regulada en el artículo 15 del reglamento, se entiende que los terceros que se consideran perjudicados por actos u omisiones de una AECT tendrán derecho a ejercer sus acciones en proceso judicial. Excepto cuando se estipule otra cosa en el presente reglamento, la legislación comunitaria en materia de jurisdicción se aplicará a los litigios en los que intervenga una AECT. En los casos que no estén previstos en la legislación comunitaria, los órganos judiciales competentes en materia de resolución de litigios serán los órganos judiciales del estado miembro en que la AECT tenga su domicilio social.

Las disposiciones del presente reglamento no afectarán al ejercicio por parte de los ciudadanos de sus derechos constitucionales nacionales de recurso contra los órganos públicos que sean miembros de una AECT respecto a las resoluciones administrativas respecto de las actividades que realice una AECT; el acceso a los servicios en su propia lengua, y el acceso a la información. En todos estos casos, los

órganos judiciales competentes serán los del Estado Miembro cuya Constitución haga posible el derecho de recurso.

La Comisión Europea elaboró en el año 2006 una Decisión más sobre el reparto de créditos para el objetivo de la cooperación territorial europea⁵⁵⁵, en cuyo artículo primero se afirma que *“los importes indicativos por Estado miembro de los créditos de compromiso para las regiones que pueden acogerse a financiación de los Fondos Estructurales al amparo del objetivo de cooperación territorial europea, tal como se contempla en el artículo 7, apartados 1 y 2, del Reglamento (CE) no 1083/2006, incluidos los importes adicionales fijados en el anexo II de dicho Reglamento, serán los que figuran en el cuadro 1 del anexo. El desglose anual por Estado miembro de los créditos de compromiso contemplados en el párrafo anterior será el que figura en el cuadro 2 del anexo”*, y en su artículo segundo se dice que *“los destinatarios de la presente Decisión serán los Estados Miembros”*.

El Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 15 y 16 de diciembre de 2005 en el que los Jefes de Estado aprobaron las perspectivas financieras 2007-2013⁵⁵⁶, supone un nuevo salto cualitativo de la Unión Europea al reforzarse el concepto y la destinación de fondos comunitarios a la cooperación territorial.

⁵⁵⁵ DECISIÓN DE LA COMISIÓN de 4 de agosto de 2006 por el que se establece un reparto indicativo por Estado miembro de los créditos de compromiso para el objetivo de cooperación territorial europea durante el período 2007-2013 [notificada con el número C(2006) 3473] (2006/609/CE).

⁵⁵⁶ Consejo de la Unión Europea CADREFIN 268 de 19 de diciembre de 2005

En dicho documento, el Consejo convino que las acciones correspondientes a la política de cohesión deberán centrarse en un número limitado de prioridades organizado en torno a tres objetivos: convergencia, competitividad y cooperación territorial.

En su definición, la cooperación territorial tiene como finalidad fortalecer la cooperación en los niveles transfronterizo, transnacional e interregional, así como establecer redes de cooperación y fomentar el intercambio de experiencia en el nivel territorial adecuado.

La Comisión Europea elaboró en el año 2006 una decisión más sobre el reparto de créditos para el objetivo de la cooperación territorial europea⁵⁵⁷, en cuyo artículo primero se afirma que *“los importes indicativos por Estado miembro de los créditos de compromiso para las regiones que pueden acogerse a financiación de los Fondos Estructurales al amparo del objetivo de cooperación territorial europea, tal como se contempla en el artículo 7, apartados 1 y 2, del Reglamento (CE) no 1083/2006, incluidos los importes adicionales fijados en el anexo II de dicho Reglamento, serán los que figuran en el cuadro 1 del anexo. El desglose anual por Estado miembro de los créditos de compromiso contemplados en el párrafo anterior será el que figura en el cuadro 2 del anexo”*, y en su artículo segundo se dice que *“los destinatarios de la presente Decisión serán los Estados miembros”*.

⁵⁵⁷ DECISIÓN DE LA COMISIÓN de 4 de agosto de 2006 por el que se establece un reparto indicativo por Estado miembro de los créditos de compromiso para el objetivo de cooperación territorial europea durante el periodo 2007-2013 [notificada con el número C(2006) 3473] (2006/609/CE).

Para el periodo período 2007-2013, la Comisión Europea ha aprobado la financiación con cargo al FEDER de 42 programas operativos de cooperación transfronteriza (5.600 millones euros – 5,6 billion), 13 programas de cooperación transnacional con una dotación de 1.800 millones de euros – 1,8 billion), y ha destinado 445 millones de euros a la cooperación interregional.⁵⁵⁸

El Libro Verde sobre la Cohesión Territorial : Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte⁵⁵⁹, presentado por la Comisaria de Política Regional competente en aquel momento, Danuta Hübner, abre el debate de la Cohesión Territorial tal y como había solicitado la reunión de ministros de política regional de Leipzig, en 2007, planteando una consulta pública que según la propia Comisión Europea “pretendía contar, principalmente, con contribuciones de las partes interesadas de los ministerios de los respectivos gobiernos nacionales, así como de las autoridades locales y regionales, de las instituciones de la UE, de interlocutores económicos y sociales, de organizaciones de la sociedad civil, de miembros del mundo académico y de los ciudadanos”. En cuanto a la definición de cohesión territorial, sin llegar a una conclusión definitiva, surgió una visión común de principios básicos y elementos clave como:

- Garantizar el desarrollo armonioso de diferentes territorios;

⁵⁵⁸ Fuente : http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/index_en.htm

⁵⁵⁹ COM 2008/616 final de 6 de octubre de 2008

- Permitir que los ciudadanos aprovechen las características inherentes a dichos territorios;
- Transformar la diversidad en un recurso que contribuya al desarrollo sostenible de todo el territorio de la Unión Europea;
- Complementar y reforzar la cohesión económica y social.

La cohesión territorial no se refiere a la modificación de los aspectos fundamentales de la Política de cohesión, que sigue siendo una política que se centra en fomentar el desarrollo y que, al mismo tiempo, tiene en cuenta la subsidiariedad.

La cohesión territorial, gracias a su objetivo de promover el desarrollo armonioso y equilibrado, tiene una dimensión solidaria que pretende reducir las diferencias territoriales y permitir un acceso justo a las oportunidades. En este sentido, el objetivo económico de alcanzar el buen funcionamiento del mercado único encaja con la visión actual de la Política de cohesión.

La cohesión territorial no significa que la compensación se atribuya automáticamente en función de una situación geográfica determinada. Por otra parte, puede implicar que las políticas públicas tengan más en cuenta las distintas necesidades y posibilidades de los diferentes tipos de territorios europeos. Por ello, es necesario reforzar la dimensión territorial en todos los ámbitos y en todas las fases del diseño y de la aplicación de

políticas. En esta parte del debate, suscitaron consenso las seis líneas siguientes:⁵⁶⁰

- Políticas públicas coordinadas en diferentes ámbitos
- Más información sobre las repercusiones territoriales
- La mejora de la gobernanza multinivel
- La necesidad de enfoques funcionales. Sí a las regiones, pero también es necesario considerar otras zonas geográficas en caso de que sea más adecuado como, por ejemplo, cuencas de ríos, zonas montañosas, redes de ciudades, zonas metropolitanas o vecindarios necesitados. Es cuestión de flexibilidad.
- La cooperación territorial como importante recurso europeo
- La necesidad de disponer de más datos a fin de conocer mejor el territorio

El concepto de cooperación territorial se verá reforzado con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa al incorporarse a las disposiciones del Tratado del Funcionamiento de la UE, en el propio Título XVIII y en el artículo 174 (versión consolidada del 30 de marzo de 2010, DOCE C 83/47) el término cohesión territorial, base jurídica clave para futuras propuestas legislativas comunitarias en este ámbito.

El Comité de las Regiones se ha posicionado en referencia a la cooperación territorial mediante la elaboración de diversos Dictámenes, donde muestra su opinión al respecto, como es aquel que

dictó en el año 2002 donde promovía unas estrategias para fomentar la cooperación transfronteriza interregional en una Europa ampliada⁵⁶¹, y en el que se observa la cooperación transfronteriza, interterritorial y transnacional como una prioridad de la Unión Europea a la hora de aumentar la integración, y reducir las disparidades económico sociales entre los Estados Miembros. Esta cooperación, tal y como se indica en dicho dictamen, contribuye a la realización de una “Europa de los ciudadanos”, en la que estos ciudadanos podrán conocer sus diferencias y respetarlas, teniendo una mejor distribución de la información, y una mayor coordinación de las acciones emprendidas por los Estados Miembros y las Instituciones comunitarias.

La Comisión Europea, tal y como se recoge en el documento que ahora se analiza, invitaría a los Estados Miembros a implementar el programa INTERACT⁵⁶², que sería uno de los instrumentos para intensificar la cooperación territorial entre los Estados Miembros.

⁵⁶¹ Dictamen del Comité de las Regiones de 13 de marzo de 2002 sobre el tema “Estrategias de fomento de la cooperación transfronteriza e interregional en una Europa ampliada - Un documento fundamental y de orientación para el futuro”.

⁵⁶² Programa de iniciativa comunitaria INTERACT (INTERreg, Animación, Coordinación Transferencia) de cooperación transeuropea. 2000-2006, que es un programa de cooperación transeuropea, cofinanciado por la iniciativa comunitaria INTERREG III, INTERACT aumentará el impacto sobre la cohesión económica y social y sobre la intensidad de la cooperación en toda la Unión Europea y con los países vecinos. El programa INTERACT pretende utilizar la experiencia y las lecciones de INTERREG I y II, y mejorar la eficacia en la ejecución de INTERREG III durante el actual período de programación. Este programa trata básicamente de fomentar el intercambio de experiencias y el establecimiento de una red de cooperación, de la difusión de información y de apoyar a todos aquellos implicados en la gestión de los programas INTERREG III, así como de proporcionar información sobre las actividades INTERREG a los actores nacionales, regionales y locales así como al público en general.

Para la mejor comprensión de este tema el dictamen del Comité de las Regiones⁵⁶³ mencionado anteriormente realizó la definición de los diferentes tipos de cooperación. De este modo, se pueden distinguir la cooperación transfronteriza, que es la cooperación bilateral, trilateral o multilateral entre autoridades regionales y locales (con la posibilidad de que participen también agentes semipúblicos o privados) cuyos territorios estén situados en zonas geográficas limítrofes o en aquellas regiones que tienen fronteras marítimas;

Así mismo se incluye la cooperación interterritorial, que es la cooperación bilateral, trilateral o multilateral entre autoridades regionales y locales (con la posibilidad de que participen también actores semipúblicos o privados) cuyos territorios no estén situados en zonas geográficas limítrofes; y finalmente, la cooperación transnacional, que es la cooperación entre autoridades nacionales, regionales y locales en programas y proyectos. Este tipo de cooperación se da en regiones fronterizas de mayor tamaño y los participantes proceden al menos de dos Estados Miembros o terceros países.

En cuanto a las conclusiones y recomendaciones que el Comité de las Regiones aporta en este tema, este órgano recomienda al Consejo, la Comisión y al Parlamento que utilicen como base las definiciones que se acaban de exponer anteriormente, y recomienda que la Unión Europea, los Estados Miembros y las autoridades

⁵⁶³ Dictamen del Comité de las Regiones de 13 de marzo de 2002 sobre el tema “Estrategias de fomento de la cooperación transfronteriza e interregional en una Europa ampliada - Un documento fundamental y de orientación para el futuro”.

regionales y locales interesadas continúen la política de iniciada y que la intensifiquen en algunos de sus aspectos.

Además indica que la Unión Europea debe tener una visión amplia en relación con el desarrollo de las regiones fronterizas de la Unión Europea, ya que en el futuro los países candidatos se van convirtiendo en Estados Miembros. Se ha de utilizar la cooperación externa como el punto de partida de la cooperación, ejerciéndose la cooperación de abajo a arriba.

Tal y como se indica en este dictamen, para seguir promoviendo los mencionados tipos de cooperación se han propuesto por el Comité de las Regiones varias medidas y actuaciones a desarrollar, como que en el ámbito nacional, la normativa debe adaptarse de modo que la cooperación transfronteriza pueda llevarse a cabo sobre una base jurídica, y que en la nueva legislación nacional que pueda suponer un obstáculo a la cooperación, deben incluirse criterios que tengan en cuenta a las regiones fronterizas.

Finalmente hace unas recomendaciones referentes a las trabas administrativas que se ponen a la cooperación transfronteriza, así; *“La Unión Europea deberá analizar sus disposiciones administrativas, para ver si suponen un obstáculo a tal cooperación, realizando evaluaciones periódicas sobre los progresos de tales adaptaciones. La Unión Europea adoptará los instrumentos jurídicos necesarios para la cooperación, al tiempo que la Comisión Europea elaborará una legislación marco que fomente la cooperación transfronteriza, interterritoriales y transnacional. A su vez, han de mejorarse la coordinación de las diferentes fuentes de financiación, y los Estados*

Miembros de la Unión Europea deben fomentar la creación en cada país de centros de información para todos los ciudadanos, autoridades y empresas.”

En el año 2004 el Comité de las Regiones continuó realizando sus Dictámenes⁵⁶⁴ sobre la creación de las agrupaciones europeas de cooperación transfronteriza, y contribuyendo al análisis de este campo para la posterior mejora de la cooperación.

A través de esta comunicación, podemos señalar que el Comité de las Regiones apoya la voluntad de la Comisión Europea de mejorar constantemente las condiciones jurídicas e institucionales de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional en los niveles nacional, regional y local, y sugiere que el instrumento jurídico que se vaya a crear no se denomine agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT), sino Asociación europea de cooperación transeuropea (AECT), ya que esta denominación hace también posible el recurso de este instrumento jurídico para la cooperación transnacional e interregional.

Además, entiende que la cooperación transeuropea desempeñada sólo por intermedio de los Estados Miembros no es suficiente, y que la actuación de la Comunidad, según el artículo 5.2 del Tratado CE⁵⁶⁵ está justificado, al tiempo que comparte la opinión

⁵⁶⁴ Dictamen del Comité de las Regiones de 18 de noviembre de 2004 sobre la “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT)” (COM (2004) 496 final – 2004/0168 (COD)).

⁵⁶⁵ Artículo 5.2 del tratado CE: “En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de Subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados

de la Comisión en la que la propuesta de reglamento, de conformidad con el artículo 5.3 del Tratado CE⁵⁶⁶ sobre el principio de proporcionalidad, no exceda de lo necesario para alcanzar el objetivo del Tratado, ya que se limita a facilitar un marco facultativo para la cooperación transeuropeas, y en ella sólo se establecen unos requisitos mínimos para la creación y funcionamiento de una Asociación europea de cooperación transeuropea.

El Comité de las Regiones cree oportuna la opinión de la Comisión Europea cuando fundamenta su propuesta de reglamento en el artículo 159 del Tratado CE⁵⁶⁷ y que deba aplicarse el procedimiento de codecisión previsto en el artículo 251 del tratado

de manera suficiente por los Estados Miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”.

⁵⁶⁶ Artículo 5.3 del tratado CE: “Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado.

⁵⁶⁷ Artículo 159 al tratado CE: “Los Estados Miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 158. Al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Comunidad y al desarrollar el mercado interior, se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 158, participando en su consecución. La Comunidad apoyará asimismo dicha consecución a través de la actuación que realiza mediante los fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección Orientación; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros existentes. Cada tres años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social y sobre la forma en que los distintos medios establecidos en el presente artículo hayan contribuido a ellos. En caso necesario, dicho informe deberá ir acompañado de propuestas adecuadas. Si se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas comunitarias, el Consejo podrá adoptar dichas acciones de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.”

CE⁵⁶⁸, por el que el Consejo tendrá que adoptar sus decisiones por una mayoría cualificada.

⁵⁶⁸ Artículo 251 el tratado CE: “Cuando en el presente Tratado, para la adopción de un acto, se haga referencia al presente artículo, se aplicará el procedimiento siguiente. La Comisión presentará una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo. El Consejo, por mayoría cualificada, previo dictamen del Parlamento Europeo, Si aprobara todas las enmiendas contenidas en el dictamen del Parlamento Europeo, podrá adoptar el acto propuesto así modificado; Si el Parlamento Europeo no propusiera enmienda alguna, podrá adoptar el acto propuesto; En los demás casos, adoptará una posición común y la transmitirá al Parlamento Europeo. El Consejo informará plenamente al Parlamento Europeo de los motivos que le hubieran conducido a adoptar su posición común. La Comisión informará plenamente sobre su posición al Parlamento Europeo. Si, transcurrido un plazo de tres meses desde esa comunicación, el Parlamento Europeo a. Aprobara la posición común o no tomara decisión alguna, el acto de que se trate se considerará adoptado con arreglo a esa posición común; b. Rechazara, por mayoría absoluta de sus miembros, la posición común, el acto propuesto se considerará no adoptado; c. Propusiera enmiendas de la posición común por mayoría absoluta de sus miembros, el texto modificado será transmitido al Consejo y a la Comisión, que emitirá un dictamen sobre estas enmiendas. 3. Si en un plazo de tres meses desde la recepción de las enmiendas del Parlamento Europeo, el Consejo aprobara por mayoría cualificada todas ellas, se considerará que el acto de que se trate ha sido adoptado en la forma de la posición común así modificada; no obstante, el Consejo deberá pronunciarse por unanimidad sobre aquellas enmiendas que hayan sido objeto de un dictamen negativo de la Comisión. Si el Consejo no aprobara todas las enmiendas, el presidente del Consejo, de acuerdo con el presidente del Parlamento Europeo, convocará en el plazo de seis semanas una reunión del Comité de Conciliación. 4. El Comité de Conciliación, que estará compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de representantes del Parlamento Europeo, procurará alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto, por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o sus representantes y por mayoría simple de los representantes del Parlamento Europeo. La Comisión participará en los trabajos del Comité de Conciliación y adoptará todas las iniciativas necesarias para favorecer un acercamiento de las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo. Al realizar esta misión, el Comité de Conciliación examinará la posición común sobre la base de las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo. 5. Si en el plazo de seis semanas después de haber sido convocado, el Comité de Conciliación aprobara un texto conjunto, el Parlamento Europeo y el Consejo dispondrán cada uno de seis semanas a partir de dicha aprobación para adoptar el acto en cuestión conforme al texto conjunto, pronunciándose respectivamente por mayoría absoluta de los votos emitidos y por mayoría cualificada. Si cualquiera de ambas Instituciones no aprobara el acto propuesto dentro de dicho plazo, éste se considerará no adoptado. 6. Si el Comité de Conciliación no aprobara un texto conjunto, el acto propuesto se considerará no

El Comité de las Regiones apoya la incorporación además de los Estados Miembros y los entes regionales y locales, otros organismos públicos locales a una AECT, y que el reglamento establezca condiciones únicas para la creación de AECT en todos los Estados Miembros. El Comité de las Regiones recomienda en este sentido que se incluyan en el reglamento disposiciones que permitan a los Estados Miembros adoptar medidas jurídico-constitucionales apropiadas para la delegación de competencias en la AECT, aunque sin embargo, no ha apoyado que las tareas de una AECT se puede delegar o repartir entre los miembros de la AECT no sólo en su conjunto sino también parcialmente, por lo que pide que se introduzcan las modificaciones correspondientes en el artículo 5.3.

En el referido dictamen del año 2004, el Comité de las Regiones realiza varias recomendaciones, entre las que se pueden destacar algunas de las siguientes. En cuanto al título, entiende que en lugar de hacer mención a una agrupación europea de cooperación transfronteriza, se ha de enmendar el texto haciendo mención a la creación de una Agrupación europea de cooperación transeuropea.

Entiende que hay que mantener del texto propuesto por la Comisión que el recurso a la AECT debería tener carácter facultativo, a lo que habría que añadir, que se seguirán aplicando los acuerdos bilaterales de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional entre municipios, regiones y Estados.

adoptado. 7. Los períodos de tres meses y de seis semanas a que se refiere el presente artículo podrán ampliarse, como máximo, en un mes y dos semanas respectivamente, a iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo.

El Comité de las Regiones recomienda también en este Dictamen que habría que modificar el texto propuesto por la Comisión en la parte en la que dice que “*los miembros podrán decidir crear la AECT como una entidad jurídica autónoma o encomendar sus tareas a uno de ellos*”, por el siguiente texto “*los miembros podrán decidir crear la AECT como una entidad jurídica autónoma o encomendar sus tareas a uno o varios de ellos*”, abriendo el ejercicio de las tareas a terceros.

El Comité de las Regiones añade que la parte de la norma propuesta por la Comisión en la que afirma que “... *por iniciativa exclusiva de los Estados Miembros y de sus regiones y entes locales, sin intervención financiera de la Comunidad*”, se ha de sustituir por lo siguiente, “... *por iniciativa exclusiva de los Estados Miembros o de su regiones y entes locales, sin intervención financiera de la comunidad*”, de manera que se le confiere mayor peso y autonomía a las regiones y municipios.

Otra recomendación consiste en sustituir la parte de la norma la que afirma que “la AECT tendrá por objetivo facilitar y fomentar la cooperación transfronteriza entre Estados Miembros y entre entes regionales y locales, con el fin de incrementar la cohesión económica, social y territorial”, por el siguiente texto, “la AECT tendrá por objetivo facilitar y fomentar la cooperación transfronteriza, *transnacional e interregional (cooperación transeuropea)* entre Estados Miembros y entre entes regionales y locales, con el fin incrementar la cohesión económica, social y territorial”.

Finalmente, podemos destacar también la supresión de la parte del texto en la que se afirma que “la AECT llevará a cabo las tareas que sus miembros le encomienden con arreglo al presente reglamento”, e incorporar la enmienda proporcionada por el Comité de las Regiones en la que se afirme que “*la AECT llevará a cabo las tareas que sus miembros o terceros le encomienden con su consentimiento con arreglo al presente reglamento*”. Por tanto, a la vista de estas últimas consideraciones, es obvio que el Dictamen, aún siendo meramente informativo, trata de dar la voz de las regiones y municipios en la aplicación de las políticas propias de la Unión Europea.

En 2009 el Comité de las Regiones realizó un Dictamen acerca del Libro Verde sobre la cohesión territorial⁵⁶⁹, en el que se hacen observaciones generales sobre las propuestas del Libro Verde de la Comisión, y en el que entiende que el ámbito de aplicación de la cohesión territorial debe definirse con más precisión, que la cohesión territorial debe integrar la dimensión marítima, y pide entre otras cuestiones a la Comisión que se elabore un Libro Blanco después del período de consulta, en el que se clarifique el concepto de cohesión territorial y sus objetivos en la Unión Europea.

Se destaca en este otro Dictamen la significación de la cohesión territorial como un objetivo político junto la cohesión económica y

⁵⁶⁹ Dictamen del Comité de las Regiones “Libro verde sobre la cohesión territorial” (2009/C 120/05)- ponente: Jean- yves Le Drian (PSE/FR) presidente del Consejo regional de Bretaña- texto de referencia: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité económico y social europeo- libro verde sobre la cohesión territorial: convertir la diversidad territorial en un punto fuerte.

social, se reitera la necesidad de que se aplique el objetivo de cohesión territorial a todo el territorio europeo, y afirma que la cohesión territorial se basa en el principio de solidaridad, exigiendo la aplicación de mecanismos que garanticen un desarrollo de la Comunidad en su conjunto y reduzcan las disparidades del nivel de desarrollo entre los diferentes territorios.

Y se hacen una serie de propuestas y recomendaciones con respecto a la aplicación y desarrollo de la Política de Cohesión territorial. La cohesión territorial debe ser uno de los principales pilares de la estrategia comunitaria para afrontar la crisis, para lo que se requiere por lo menos, sino aumentar, que se mantengan las actuales créditos presupuestarios, al tiempo que el Comité se opone a cualquier iniciativa que vaya encaminada a renacionalizar la política de cohesión.

Se aboga por una política regional revisada, que esté al servicio de la cohesión territorial, considerando que esta cohesión territorial es complementaria al de cohesión económica y social, y que las tres formas de cohesión deben reforzarse mutuamente, lo que implica que el objetivo de cohesión económica, social y territorial se deba tener en cuenta todas las políticas comunes con impacto territorial.

Se insta a que se utilicen nuevos instrumentos, como son los indicadores para conocer las necesidades y poner en práctica la cohesión territorial⁵⁷⁰, al igual que se ha de contar con instrumentos que permitan contabilizar las disparidades territoriales en las políticas

⁵⁷⁰ A raíz del dictamen CDR 97/2007 sin sobre él “cuarto informe sobre la cuestión económica y social” (ponente: Sr. Michael SCHNEIDER).

públicas (por ejemplo la renta per cápita disponible, los ingresos tributarios, o la accesibilidad distintos servicios), o tener en cuenta la creación de índices sintéticos de desarrollo humano⁵⁷¹.

A la hora de buscar coherencia las políticas públicas comunitarias en lo que a la cohesión territorial se refiere, el Comité de las Regiones afirma que el objetivo de cohesión territorial debe aplicarse a todas las políticas comunitarias, lamenta que la aplicación de estas políticas se apliquen con frecuencia sin considerar suficientemente sus consecuencias territoriales.

La utilización de la ordenación territorial como herramienta para disponer armónicamente los cursos y actividades en el territorio puede ser útil, al igual que el desarrollo de la política regional y la utilización de diferentes redes de infraestructuras, que tendrán consecuencias positivas, como son las redes transeuropeas de transportes, de energía y telecomunicaciones.

En relación a las propuestas sobre el impacto territorial sobre la evolución de los servicios de interés general (SIG) y de los servicios de interés económico general (SIEG), el Comité de las Regiones valora positivamente los SIEG como elementos imprescindibles de la cuestión territorial, al tiempo que lamenta que el impacto territorial de las políticas comunitarias en los SIG, y en los SIEG no se evalúe antes de la presentación de las propuestas legislativas de la Comisión ni posteriormente.

⁵⁷¹ En referencia a la metodología puesta a punto por el PNUD.

En cuanto a las propuestas para mejorar la gobernanza territorial, se destaca que la intervención en los diferentes niveles de gobierno en un único territorio puede suponer la necesidad de mejorar la calidad de la Gobernanza, en particular en su dimensión territorial, con el fin de tratar de subsanar la carencia de integración y coordinación de todas las políticas públicas comunitarias.

La incorporación al Tratado de Lisboa del término cohesión territorial ha posicionado al Comité de las Regiones en su Dictamen sobre el Sexto Informe de la Comisión Europea sobre la Cohesión Económica y Social recordando que la cohesión territorial es más importante con la aplicación del Tratado de Lisboa ya que ésta ha pasado a ser un objetivo político de la Unión Europea y una tercera dimensión de la política de cohesión. El CdR reitera la solicitud formulada en su dictamen acerca del Libro Verde sobre cohesión territorial en el sentido de que la ratificación del Tratado de Lisboa debería ir seguida de la publicación de un Libro Blanco sobre la Cohesión territorial para esbozar con mayor precisión la manera en que este objetivo se integrará y cómo se asegurará su viabilidad en todas las políticas de la UE.

Igualmente, el Comité mantiene que, en materia de cooperación territorial, los programas han de basarse en hacer frente a desafíos comunes y aportar valor añadido de la UE, aprovechando las actuales experiencias y resultados de los programas. El valor añadido se obtendrá trabajando con los entes locales y regionales, con áreas funcionales más extensas, compartiendo una zona terrestre o marina o un desafío temático entre dos o más Estados miembros. Durante este período de programación se podría desarrollar y apoyar una serie de

proyectos piloto que reunieran áreas económicas funcionales de dos o más Estados miembros con el fin de impulsar un enfoque más estratégico de vanguardia. El CDR espera contribuir en 2010 al proceso de revisión del Reglamento relativo a la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) sobre la base de un balance de las experiencias de los entes locales y regionales.⁵⁷²

6.4. Solidaridad entre generaciones.

La Unión Europea está experimentando cambios demográficos sin precedentes, limitándose el crecimiento anual a un 0,04%, y en el que en muchos países la contribución de la inmigración es esencial para garantizar el crecimiento de la población.

En el Libro Verde *“Frente a los cambios demográficos, una nueva Solidaridad entre generaciones”* de 2005⁵⁷³, la Comisión expone los desafíos a los que ha de enfrentarse la Unión Europea para tratar de revertir el incesante descenso demográfico que está sufriendo. Para ello, desde su punto de vista, ha de aplicar la Agenda de Lisboa, y reforzar la política social, en el empleo, la innovación y la productividad. El Libro Verde destaca que estos cambios demográficos básicamente tienen tres causas: el aumento continuo de la longevidad de los ciudadanos europeos como consecuencia de los

⁵⁷² Dictamen del Comité de las regiones sobre “el Sexto Informe de la Comisión Europea sobre la Cohesión Económica y Social COM (2009) 295 final”. Publicado en DOUE C175 de 1 de julio de 2010. Ponente: Flo Lucas, Concejala del Ayuntamiento de Liverpool.

⁵⁷³ Comunicación de la Comisión: Libro Verde “Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones”, COM(2005) 94 final, no publicado en el Diario Oficial, Bruselas 16.3.2005.

progresos alcanzados en la salud; que la población de más de 60 años seguirá aumentando hasta el año 2030, cuando los niños del “baby boom” pasen a ser personas de edad; y la baja natalidad persistente que, ahondando en su origen, también viene provocada por las dificultades de incorporarse al mercado laboral, el retraso en tener el primer hijo, o las dificultades para acceder a la vivienda.

Los cambios demográficos que se están produciendo en la Unión Europea, donde cada vez habrá menos jóvenes y adultos, y cada vez habrá más trabajadores de edad, jubilados y ancianos, muestran la necesidad de desarrollar nuevas formas de Solidaridad entre las generaciones, basadas en el apoyo mutuo y en la transferencia de competencias y experiencias.

Para la Comisión deberá haber generaciones jóvenes mejor integradas, en el que los niños y jóvenes toman el relevo de generaciones más numerosas que la suya.

A pesar del gran activo que pueden suponer los jóvenes, éstos encuentran muchas dificultades de integración, como son las altas tasas de desempleo en los menores de 25 años, quienes tienen una mayor exposición al “riesgo de pobreza”⁵⁷⁴: éste es el caso del 19% de las personas entre 16:24 años, frente a un 12% de las de 25 a 64 años⁵⁷⁵; a veces los jóvenes sufren discriminaciones vinculadas a su edad y su falta de experiencia profesional; las cualificaciones que adquieren en la escuela no siempre se ajustan a las necesidades de la

⁵⁷⁴ Es decir, ingresos inferiores al 60 % de la mediana de ingresos después de transferencias

⁵⁷⁵ Informe conjunto sobre la inclusión:

sociedad del conocimiento, y el fracaso escolar tiene unos índices cada vez más altos; al igual que los niños también se exponen al riesgo de la pobreza, siendo este el caso del 19% de los menores de 15 años.

Todo ello pone de manifiesto que el sistema educativo es uno de los grandes retos del futuro, por lo que se han de aumentar los niveles de exigencia educativos, y los jóvenes podrían alternar por ejemplo una formación escolar, empleo y formación, con el fin de responder a las necesidades de la economía.

En relación al enfoque global del “ciclo de vida” activa, a partir del año 2005 los denominados “jóvenes adultos” es decir, aquellos que se encuentran entre los 25 y 39 años presentaron una disminución, mientras que la reducción de las personas comprendidas entre los 40 y 54 años comenzará a partir del año 2010, y las personas de más de 55 años aumentarán casi un 10% entre el año 2005 y 2010. En consecuencia, esta situación provocará que las empresas deban requerir de los servicios de estos trabajadores de mayor edad, y al mismo tiempo preparar profesionalmente aquellos trabajadores que tengan menos de 55 años para reemplazar a estas generaciones.

La calidad de los puestos de trabajo y el entorno laboral también tendrán mucho que ver con el mantenimiento del empleo, reduciendo los riesgos de accidente y mejorando la salud de los trabajadores. Así pues, la anticipación de estas reestructuraciones contribuirá a una gestión más eficaz y eficiente del ciclo de vida activa, por lo que se han de desarrollar al mismo tiempo incentivos

para mejorar estos comportamientos y evitar cualquier actitud discriminatoria en el ámbito laboral y social.

A partir del año 2010 y hasta aproximadamente el año 2030, el número de personas mayores, es decir aquellas que se encuentran entre los 65 y 79 años, aumentarán considerablemente, hasta casi un 38%, y éstas serán más activas, porque su salud será mejor, tendrán una situación económica más solvente, y dispondrán de un ahorro más elevado que el de sus antecesores.

Las personas mayores también ejercen la movilidad hacia otras regiones o países, y es posible que quieran continuar una actividad profesional, o combinar empleo a tiempo parcial y jubilación, tendencia que en los últimos años se está imponiendo en los Estados Unidos, ya que desde el año 2003 la tasa de actividad de las personas comprendidas entre los 65 y los 74 años apenas era del 5,6% dentro del territorio de la Unión Europea, mientras que los Estados Unidos este índice aumentaba hasta casi el 19%.

La Solidaridad con las personas ancianas está aumentando, debido a que los ancianos, es decir aquellas personas de más de 80 años, están aumentando nuestra sociedad, de hecho se estima que podrán llegar a ser en el año 2030 casi 35 millones de personas, frente a los casi 19 millones que actualmente se encuentran dentro de la Unión Europea.

Existirán aspectos que marcarán su modo de vida como es la viudedad femenina derivada de la diferencia de longevidad entre los dos sexos, al igual que la diferencia en las pensiones de jubilación,

donde las pensiones de las mujeres es inferior a la de los hombres, ya que las mujeres tienen carreras profesionales bastante más cortas y peor remuneradas.

Aunque los progresos en la salud de las personas mayores han sido de gran calado, y permitirán a los futuros ancianos seguir siendo autónomos durante más tiempo, es cierto que también existirán muchas personas que necesiten de la atención de otras personas debido a su continuada pérdida de autonomía, plasmando así la Solidaridad social que ha de imperar en todo el contexto de la Unión Europea. En consecuencia las familias contarán con más apoyo que el que se tiene actualmente, funciones que serán asumidas no solamente por los servicios públicos sociales y las redes de solidaridad, sino también por grupos solidarios pertenecientes a las comunidades locales.

La Comisión Europea quiso hacer balance en el año 2007 de la evolución de las políticas nacionales de apoyo a la vida familiar, y al mismo tiempo, trata de hacer una llamada para preservar la Solidaridad entre las generaciones y, en esta línea, proponer herramientas que permitan la expansión de la Alianza Europea para las Familias.

Fruto de esta determinación surge la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 10 mayo 2007, denominado “promover la Solidaridad entre las generaciones”⁵⁷⁶, en la que ante los actuales retos vinculados a los cambio demográficos, tal y

⁵⁷⁶COM (2007) 244 final – no publicada en el Diario oficial, Bruselas 10.5.2007.

como destaca la Comisión Europea, se observa la necesidad de reforzar la Solidaridad intergeneracional y aumentar la posibilidad de que los ciudadanos realicen sus proyectos familiares. Y es que a pesar de que los Estados Miembros tienen competencia exclusiva en materia de política familiar, la Unión Europea puede tomar parte en el asunto, principalmente mediante la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo.

Las principales dimensiones de las políticas de apoyo a la vida familiar en los Estados Miembros de la Unión Europea se basan en la compensación de los diversos gastos vinculados a la familia; los servicios de ayuda a los padres para la educación y el cuidado de los niños pequeños, y el apoyo a las personas dependientes; y en la adaptación de las condiciones laborales, flexibilidad de horarios y acceso a los servicios en el plano local.

Partiendo de un contexto de solidaridad intergeneracional cada vez más complejo se pueden observar diferentes variantes de adaptaciones: la política familiar se integra por varias medidas públicas que incluyen en las familias, educación o inserción social y profesional, entre otras; las formas de intervenir evolucionan de manera que aumente la incitación al trabajo y se garantice la salida de las situaciones de pobreza; al igual que estas políticas públicas tratarán de evitar la discriminación e incorporar a las mujeres en el mercado laboral, preservando siempre la conciliación de la vida personal, laboral y familiar.

La conciliación entre la vida familiar, la vida privada y la vida profesional se constituye como un eje básico de la política comunitaria

de empleo⁵⁷⁷ para garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para acceder al mercado laboral, y para la realización de los proyectos familiares de los ciudadanos europeos. Aparte de la presente Comunicación, la Comisión abarca otro tipo de iniciativas como son las de realización de actividades para responder las peticiones del Consejo sobre todo en la lucha contra la pobreza infantil; posibilitando la participación interlocutores sociales a la hora de mejorar la conciliación entre la vida profesional y la vida privada; y creando foros de debate y reflexión para mejorar la calidad de los servicios destinados a las personas dependientes y víctimas de maltrato.

En el seno de la Unión Europea la plataforma de la Alianza Europea para las Familias está aumentando su importancia e intensificando su objetivo de favorecer el intercambio de experiencias y acuerdos de colaboración entre los Estados Miembros comprometidos con la modernización de sus políticas familiares.

Entre los instrumentos que la Comisión está utilizando para avanzar en este campo se puede distinguir la creación de un grupo de alto nivel de expertos gubernamentales en cuestiones demográficas para asesorar a la Comisión en la adopción de acciones en esta

⁵⁷⁷ Las políticas comunitarias de Lisboa y, consecuentemente de la Estrategia 2020 como continuidad de este proceso, contribuyen a reducir las tasas de desempleo y a mejorar la calidad del empleo, principalmente a través de la estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Para paliar la actual situación económica de crisis como cada año se invierten más de 10.000 millones de euros para mejorar las condiciones laborales de la población a través de instrumentos como son el fondo social europeo, como proyectos, que mejorarán la coyuntura económica y social y permitirán aumentar los índices de formación y aprendizaje permanente de los trabajadores. www.europa.eu.

materia; la creación de foros bienales que hagan balance de la situación demográfica; la creación del observatorio de buenas prácticas de la política familiar; la elaboración de dispositivos de investigación a través del VII Programa de Investigación y Desarrollo Tecnológico⁵⁷⁸ y del Programa Marco para la Innovación y la Competitividad⁵⁷⁹; a su vez, se está intensificando la movilización de los fondos estructurales europeos, acompañada de una guía práctica de ayuda a los agentes locales para utilizar eficientemente los fondos estructurales para modernizar la política familiar.

Las Instituciones comunitarias son uno de los principales propulsores de los valores comunitarios, y dado el aumento incesante de la población mayor dentro de las fronteras de la Unión Europea, también son las Instituciones que muestran una mayor preocupación por el futuro de las personas que se encuentran en una edad más avanzada, y por lo tanto de valores como la Solidaridad existente entre las generaciones.

De este modo, la Comisión ha contribuido a la hora de mejorar el bienestar de los ciudadanos europeos, y especialmente referencia a

⁵⁷⁸ VII Programa Marco (2007-2013) Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de Acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración- Decisión 1982/2006/CE de 18 de diciembre de 2006, relativa al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2007 a 2013).

⁵⁷⁹ El Programa marco para la innovación y la competitividad (CIP) (2007-2013) tiene como objetivo el fomentar el crecimiento y el empleo en Europa. Este programa marco apoya medidas a favor de la competitividad y de la capacidad innovadora dentro de la Unión Europea, fomentando, en particular, la utilización de las tecnologías de la información, las tecnologías ecológicas y las fuentes de energía renovables- Decisión nº 1639/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por la que se establece un Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (2007-2013).

los ciudadanos de edad avanzada mediante la aportación de informes y comunicaciones, como la que elaboró en el año 1999 para fomentar la Solidaridad entre las generaciones⁵⁸⁰. En ese documento la Comisión Europea tiene como fin último tratar de sensibilizar, y mostrar todas las implicaciones que tiene el envejecimiento de la población en todos los niveles, y proponer unas medidas y estrategias de acción, que sean capaces de fortalecer la coordinación de todos los actores, salvaguardando en todo momento valores básicos de la Unión Europea como son la Solidaridad, la Igualdad y la Libertad.

El año 1999, fue considerado como el Año internacional de las personas de edad de las Naciones Unidas, y fue en este marco en el que la Comisión Europea dirigió estudios y conferencias sobre los efectos del envejecimiento activo, para poder ayudar a los Estados Miembros a la búsqueda de estrategias eficaces, eficientes y adecuadas. A la vista de estos estudios he podido observar que en los últimos años ha aumentado la longevidad de los ciudadanos de la Unión Europea hasta ocho años para los hombres y siete años para las mujeres desde el año 1960 hasta el año 1995.

Por tanto, entre los retos que podemos encontrar en el siglo XXI sobre este tema se encuentra el proceso de envejecimiento de la sociedad, con la mayor longevidad como uno de sus factores generadores de una reducción de la oferta de mano de obra, debido a que entre el año 1995 y el 2015 las personas entre 20 y 29 años disminuirán en 11 millones, es decir un 20% menos, mientras que las

⁵⁸⁰ Comunicación de la Comisión de 21 de mayo, “Hacia una Europa para todas las edades- fomentar la prosperidad y la solidaridad entre las generaciones” (COM (1999) 221 final).

personas de entre 50 y 64 años aumentarán en 17 millones, es decir más de un 25%. Esto supone tener más en cuenta la edad en la gestión de los recursos humanos, y una revisión de las políticas públicas que fomenten una salida más rápida al mercado laboral, en lugar de promover la formación permanente y las nuevas salidas.

Otro gran reto lo constituye el aumento del número de pensionistas, y la simultánea disminución de la población en edad de trabajar, por lo que se exige que se otorga más importancia a la viabilidad a largo plazo de las finanzas públicas, por lo que debemos crear sistemas de protección social más sólidos y seguros, a través del incremento del índice de empleo de las personas que se encuentran entre la población activa, y crear mecanismos de protección social más eficaces y regímenes de jubilación que sean menos sensibles a los cambios demográficos.

A la escasa mano de obra, y por tanto de aportadores netos a las Haciendas de los Estados Miembros, el aumento de las necesidades de asistencia sanitaria de las personas de más edad se constituyó como otro gran reto del siglo XXI, siendo los cuidados que requieren estas personas una presión que crece incesantemente sobre los sistemas de protección social públicos. Al mismo tiempo, se debería limitar el aumento del número de personas de edad dependientes mediante la promoción del envejecimiento sano, la rehabilitación eficaz, y la prevención de accidentes.

Finalmente hemos de abordar, como parte de lo analizado en esta comunicación, con determinación otras dos cuestiones no menos importantes, que son el desarrollo de la diversidad de los recursos y

las necesidades de los ancianos, y las diferencias entre mujeres y hombres, debido a que la discriminación y desigualdad siempre ha sido una de las grandes lacras a las que se ha tenido que enfrentar no sólo los Estados Miembros sino la Unión Europea en su conjunto.

La Unión Europea se ha decidido a hacer frente al desempleo y aumentar la tasa de actividad laboral en Europa, dentro del marco de la Estrategia Europea para el Empleo⁵⁸¹, así que a través de esta comunicación se instaría a los Estados Miembros a que fomenten la formación permanente, incrementen la flexibilidad laboral y los incentivos al empleo y la formación, o también los regímenes impositivos y de reducción de las prestaciones sociales.

⁵⁸¹ La coordinación de las políticas de empleo de los Estados Miembros ha pasado a ser una prioridad comunitaria. El Consejo Europeo de Luxemburgo puso en marcha, en noviembre de 1997, la Estrategia europea de empleo (EEE) conocida también como «proceso de Luxemburgo», que es un programa anual de planificación, seguimiento, examen y ajuste de las políticas de los Estados Miembros con objeto de coordinar los instrumentos que éstos utilizan para combatir el desempleo. La Estrategia se articula en torno a cuatro instrumentos: directrices de empleo: prioridades comunes que establece la Comisión para las políticas de empleo de los Estados Miembros; planes nacionales de acción para el empleo (PNA): aplicación nacional de las orientaciones comunes; informe conjunto sobre el empleo: síntesis de los planes nacionales de acción, que sirve de base para la elaboración de las directrices del año siguiente; recomendaciones: adopción en el Consejo, por mayoría cualificada, de recomendaciones específicas para cada país.

Con el relanzamiento de la estrategia de Lisboa en 2005 se ha conducido a una revisión completa de la EEE, cuyo nuevo proceso se puso en marcha en julio de 2005 con la aprobación por el Consejo Europeo de las directrices integradas para el crecimiento y el empleo. La Estrategia europea de empleo revisada se apoya en cuatro instrumentos: las orientaciones integradas para el crecimiento y el empleo (que, en adelante, se presentarán conjuntamente con las directrices para las políticas macroeconómicas y microeconómicas de la Unión por un período de tres años); los programas nacionales de reforma, por país; el informe anual de la Comisión sobre el crecimiento y el empleo en el que se examinan los 25 nuevos programas nacionales de reforma presentados por los Estados Miembros; las posibles recomendaciones que adopte el Consejo.

Se han adoptado iniciativas en materia de protección social, por lo que la Comisión propondría un nuevo proceso de cooperación entre ella y los Estados Miembros, de modo que se implantarán medidas para invertir la tendencia a jubilarse anticipadamente, establecer nuevas fórmulas de jubilación gradual, y flexibilizar los regímenes de jubilación.

La Comisión Europea otorgó mucha atención a las investigaciones médicas y sociales relacionadas con el envejecimiento, al igual que a los aspectos sanitarios relacionados con el mismo, todo ello dentro del quinto programa marco de investigación comunitaria. Además la Comisión Europea ha luchado contra la discriminación y la exclusión social, dentro del marco del programa de acción social 1998-2000, se tiene como finalidad la lucha contra la discriminación en el trabajo, entre otras cuestiones por razones de edad, y la posibilidad de reconsiderar algunas prácticas que hayan quedado obsoletas.

El Parlamento Europeo también contribuiría con medidas para fomentar la Solidaridad entre las generaciones con alguna de sus resoluciones en este tema⁵⁸². Con su resolución del año 2005 sobre los retos demográficos y la Solidaridad entre las generaciones, el Parlamento Europeo ha acogido favorablemente la Comunicación de la Comisión Europea sobre el Libro Verde “frente los cambios demográficos, una nueva Solidaridad entre generaciones”, aunque lamenta que este documento no incorpore sistemáticamente la

⁵⁸² Resolución del Parlamento Europeo sobre los retos demográficos y la solidaridad entre las generaciones (2005/2147(INI)).

perspectiva de género tanto a nivel macroeconómico como microeconómico.

También destaca el hecho de que el Libro Verde cuando comenta las tendencias demográficas, apenas mencione los aspectos relacionados con la salud, y destaca que en base al descenso de la población y el aumento de la longevidad, cree que es necesaria una nueva solidaridad intergeneracional y el perfeccionamiento de los modelos sociales existentes dentro de la Unión Europea, con el fin de aumentar la cohesión de toda la población y promover el potencial de todas las generaciones.

En la resolución que se analiza, el Parlamento Europeo muestra su preocupación por las diferencias en que en materia sanitaria se registra entre los Estados Miembros, regiones y grupos sociales, e insta a los Estados Miembros a que reconsideren el cambio demográfico como un desafío común, al tiempo que cree que los Estados Miembros podrían aprender más los unos de los otros si intensificaran los intercambios de sus mejores prácticas.

Y es que el Parlamento Europeo entiende que se debe ir más lejos del concepto de “Estado de Bienestar”, por el que un Estado tendrá que ser el principal responsable del bienestar, y avanzar hacia una verdadera “Sociedad de Bienestar”, en la que todos los integrantes de la sociedad sean responsables de ocuparse los unos de los otros.

Como refuerzo a las comunicaciones anteriores, la Comisión Europea elaboró en el año 2007 una Comunicación sobre la

promoción de la Solidaridad entre las generaciones⁵⁸³, y en la que se hace hincapié a las políticas nacionales de apoyo a la vida familiar y en la promoción del empleo y la igualdad de oportunidades. Aunque la responsabilidad en la materia de políticas familiares corresponde a la competencia de los Estados Miembros, las políticas de la Unión Europea sobre el empleo e igualdad de oportunidades influyen también en la calidad de la vida familiar.

Las políticas familiares son competencias los Estados Miembros. Sin embargo, la Unión Europea se ha esforzado por tener en cuenta las consecuencias de sus propias políticas sobre los vínculos familiares sobre la calidad de vida de estas comunidades familiares. La Unión Europea ha mostrado su preocupación por varias cuestiones, entre otras por la suerte de los niños, que se ha plasmado en la aplicación de medidas para que se cumplan los derechos del niño tener una familia y estar protegidos, es decir a los derechos de protección de la imagen, a la elaboración de programas contra la violencia que sufren los niños, o el respeto a sus derechos más básicos⁵⁸⁴.

La Comisión Europea afirma en esta nueva Comunicación que con la Estrategia de Lisboa se ha elaborado un marco en el que se podrá impulsar de la forma más eficaz la conciliación entre la vida profesional, vida familiar y vida privada, al tiempo que ha destacado la creación de la Alianza Europea para las Familias, que se ha puesto en marcha en el Consejo Europeo de primavera, y se constituye por

⁵⁸³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las Regiones- Promover la Solidaridad entre las generaciones. Bruselas, 10.5.2007 COM (2007) 244 final.

⁵⁸⁴ Comunicación de la Comisión COM (2006) 367 Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la infancia, Bruselas 4.7.2006.

una serie de intercambios y conocimientos sobre las políticas a favor de las familias y las buenas prácticas que todos los Estados Miembros realizan con fin de hacer frente al reto del cambio demográfico.

En definitiva, desde el punto de vista de la Comisión Europea, las políticas relacionadas con la familia de los Estados Miembros van a reforzar la Solidaridad entre las generaciones, ya que mejorarán la respuesta a las necesidades que tienen las familias, que tienen que hacerse cargo de niños, personas dependientes, y repartir una forma justa e igualitaria las responsabilidades familiares y domésticas. Todo ello repercutirá favorablemente en el Estado de Bienestar, y ser un paso más en la transformación de este Estado de Bienestar hacia una deseada “Sociedad del Bienestar”, en la que la Estrategia de Lisboa constituye un marco adecuado de apoyo a esta evolución de las políticas familiares nacionales, debido a la importancia que da a la igualdad entre hombres y mujeres y a valores como la Solidaridad.

El Comité de las Regiones ha sido uno de los grandes artífices del desarrollo de los principios y valores de la Unión Europea, entre ellos la solidaridad, y prueba de ello se manifiesta en los Dictámenes que desde 1994 ha ido elaborando sobre estos menesteres. Entre estos Dictámenes podemos destacar el dictamen⁵⁸⁵ aprobado el 23 de febrero 2005 donde valora el posicionamiento de ciertas Instituciones comunitarias sobre el Fondo social europeo y el programa

⁵⁸⁵ Dictamen del Comité de las Regiones de 23 de febrero de 2005 sobre la “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo” COM (2004) 493 final – 2004/0165 (COD) y la “Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa comunitario de fomento del empleo y la solidaridad social – PROGRESS” COM (2004) 488 final – 2004/0158 (COD).

PROGRESS⁵⁸⁶, centrado en el fomento del empleo y la solidaridad social.

Aunque bien es cierto que ahonda en las nuevas oportunidades para el empleo, la necesidad de apostar por el I+D+i, y la inserción laboral juvenil, es obvio que todo ello redundará en la mejora de la sociedad en su conjunto, y por tanto, en el refuerzo de las coberturas sociales para la población más envejecida. Se trata por tanto de un análisis vertical y horizontal sobre todas las posibles acciones para impulsar la solidaridad social, y el fomento del empleo.

Así en este dictamen el Comité de las Regiones señala que el presente Reglamento forma parte de una serie de reglamentos sobre los fondos estructurales, que se presentaron con otras propuestas legislativas que habían sido realizadas por la Comisión Europea durante el año 2004, siendo este reglamento aquel que regula las disposiciones generales por las que se rige el Fondo social europeo en su conjunto y determina las actividades que tal Fondo puede financiar dentro de los objetivos de convergencia y de competitividad regional siempre. Además, el Comité de las Regiones señala la importancia del Fondo social europeo, afirma que la misión principal de este será

⁵⁸⁶ El programa Progress tiene por objeto aportar ayuda financiera a la realización de los objetivos de la Unión Europea en el ámbito del empleo y los asuntos sociales. Contribuye al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia de Lisboa. Con un presupuesto de casi 750 millones de euros, Progress financia actividades de análisis y aprendizaje mutuo, de sensibilización y de difusión, además de ayudas a los principales actores, durante el período 2007-2013. El programa estará dividido en cinco secciones que corresponden a cinco ámbitos de acción principales: empleo, protección e integración social, condiciones de trabajo, no discriminación y diversidad e igualdad de género-Decisión nº 1672/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social - Progress.

reforzar la cohesión económica y social, colaborando con las políticas de los Estados Miembros con el objetivo de aumentar la calidad, productividad, competitividad y la inclusión social.

A pesar de los aspectos positivos que muestra el reglamento sobre fondos europeos, el Comité de las Regiones hace hincapié en que existen una falta de precisión y concreción en la actual relación de la propuesta de reglamento, y mostró su preocupación al observar el rol que se atribuyó a los Estados Miembros y las autoridades a la hora de supervisar el cumplimiento de los objetivos del Fondo social europeo, sin dar la mayor importancia a los entes regionales y locales en este aspecto.

El Comité de las Regiones cree que el futuro reglamento sobre el Fondo social europeo debería conciliar la aplicación de unas políticas que mantuviesen las medidas que faciliten la obtención de empleo, el reciclaje de los trabajadores, la prevención y seguridad en el trabajo, la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, o garantizar la igualdad entre el hombre y la mujer.

El Comité de las Regiones ha valorado muy positivamente la ejecución del programa PROGRESS, y recomienda a través de este dictamen, la posibilidad de poder incluir alguna referencia a este programa en el texto final de la propuesta del reglamento que regula el Fondo social europeo. Recibe con agrado las menciones realizadas a la coherencia y la complementariedad en la propuesta de Decisión del programa PROGRESS, y recordó que en julio de 2001 la Comisión Europea aprobó el Libro Blanco sobre la Gobernanza⁵⁸⁷ por el que se

⁵⁸⁷ “La Gobernanza Europea – Un Libro Blanco” (COM (2001) 428 final).

pretendía abrir un proceso de elaboración de políticas de la Unión Europea.

El Comité de las Regiones resalta en el presente dictamen lo positivo de la inclusión en la propuesta de reglamento de la referencia expresa a la innovación, que tendría como objetivo final la creación de una zona europea de investigación e innovación, al tiempo que ve oportuna la relación entre la propuesta de reglamento, la EEE y la estrategia de Lisboa, que tendrá unos grandes dividendos en términos de eficacia de los instrumentos jurídicos y financieros de la Unión Europea.

Por supuesto, como en anteriores ocasiones, el Comité de las Regiones muestra su opinión mediante la realización de recomendaciones sobre diferentes temas. Por todo ello, ve oportuno que a la hora de definir la misión del Fondo social europeo se añada en su artículo 2 alguna referencia expresa al apoyo de las políticas de los Estados Miembros en relación con el principio de igualdad de oportunidades, y recomienda que junto a la referencia a la estrategia europea por el empleo, en la propuesta del reglamento se incluya una referencia a la estrategia de Lisboa, dado que la Unión Europea tendrá como objetivo en el horizonte convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y mayor cohesión social.

El Comité de las Regiones ahonda en sus recomendaciones que las actividades educativas y formativas no solamente se encuentren en el ámbito del objetivo de convergencia, sino también en el de

competitividad regional y empleo de una manera más precisa, y aboga por mantener como una prioridad al capital humano por su repercusión en el ámbito laboral.

Y como en anteriores ocasiones, reclama el papel de las regiones y municipios a la hora de desarrollar acciones apoyadas por el Fondo Social Europeo: *“El Comité de las Regiones observa que en la propuesta del reglamento se da más importancia al rol que desempeñan los Estados Miembros y las autoridades de gestión como los actores que han de desarrollar las acciones apoyadas por el fondo, de modo que sean coherentes con las políticas aplicadas en base a la Estrategia europea por el empleo, por todo ello entiende que se precisa de una mayor clarificación de las facultades y competencias de cada uno de los entes regionales y locales.”*

Reconociendo no obstante que se cuente con las ONGs para el desarrollo de estas políticas: *“El Comité de las Regiones acoge de forma positiva la necesidad de involucrar, consultar y fomentar la participación de los actores sociales y organizaciones no gubernamentales sobre la programación, implementación y control de las acciones financiadas por el Fondo social europeo, al tiempo que destaca positivamente la inclusión de aspectos transversales en el reglamento, como es el tema de la igualdad de género.”*

El Comité de las Regiones está preocupado por la ausencia total de referencias a la esfera regional y local, ya que éstas podrían ser entidades de gran ayuda para desarrollar las políticas comunitarias debido a la proximidad de estas a los ciudadanos, y también lamenta la desaparición de las “acciones innovadoras”, en la medida en que

sirvieron para desarrollar proyectos piloto de gran interés y repercusión en el mercado de trabajo, empleo y la formación profesional.

La denominada nueva Solidaridad entre generaciones fue objeto de análisis en otro Dictamen que el Comité de las Regiones ha realizado en el año 2006.⁵⁸⁸ En este documento el Comité de las Regiones señala la importancia de las políticas públicas tanto a nivel comunitario, nacional, regional y municipal y los efectos que estos pueden tener en la situación demográfica de la población europea, siendo éste un tema muy importante al que se le debe añadir más esfuerzos para reforzar la Solidaridad entre generaciones, mejorar la calidad de vida y asegurarse de que los sistemas de protección social se corresponden con las necesidades actuales de la sociedad europea.

Para conseguir estos objetivos básicos hay que mejorar la conciliación entre la vida profesional y privada, mejorar la oferta de servicios públicos, mejorar el entorno familiar, garantizar la igualdad entre hombres y mujeres y la participación de estas en la Unión Europea, al tiempo que señala que la información siempre de ser un instrumento necesario para que los inmigrantes conozcan los recursos de los que pueden disponer.

La población inmigrante ha de considerarse como un activo para la sociedad europea, para ello hay que hacer especial hincapié en las políticas de integración de estas personas, y esto se puede

⁵⁸⁸ Dictamen del Comité de las regiones sobre el libro verde “frente a los cambios democráticos: una nueva solidaridad entre generaciones”. (2006/C 115/13). Publicado en el DOUE 16.5.2006.

conseguir mediante la aplicación de instrumentos comunitarios, es decir mediante la mejora de la legislación contra la exclusión social, en el ámbito laboral o la lucha contra el desempleo.

Para garantizar una plena y nueva Solidaridad entre generaciones el Comité de las Regiones insta a que los niños europeos reciban una educación obligatoria adecuada a los valores de la Unión Europea, garantizándoles un entorno estable que permita su perfecto desarrollo personal. Para conseguirlo se debe manifestar la importancia que se merece a los menores de edad como sujetos relevantes dentro de los Estados Miembros.

Y es que según el Comité de las Regiones, con un sistema educativo de calidad se podrán establecer condiciones favorables para que los jóvenes tengan más posibilidades de insertarse en la vida activa al terminar su formación, y considera que las oportunidades que tienen las mujeres y hombres de cambiar de un puesto de trabajo a tiempo parcial a uno a tiempo completo pueden contribuir a que las autoridades comunitarias y nacionales tengan en cuenta en sus políticas públicas las necesidades concretas de cada grupo de edad.

Las personas pertenecientes a la tercera edad son muy importantes dentro de la Unión Europea. Hay que fomentar su participación, la movilidad de los jubilados entre los Estados Miembros, garantizar sus pensiones dentro de cada uno de los Estados, y entiende que la ayuda a las personas de avanzada edad debe realizarse en base a los principios de la educación y de la formación tradicional, y en base a conceptos relativamente modernos como es la educación y formación permanente.

En definitiva, el Comité de las Regiones recomienda que se tengan cuenta un planteamiento en el que se considere todo el ciclo vital para apoyar la reforma y aplicación de la Agenda de Lisboa, recomienda que las Administraciones nacionales, regionales y locales que articulen políticas integrales para el desarrollo de los menores, observa como una necesidad la celebración de debates sobre estos temas, y ve absolutamente necesario investigar, compartir información y animar a las autoridades comunitarias y los Estados Miembros a que creen un marco social mucho más favorable para las familias, hijos y padres europeos.

En el pasado año 2009 el Comité de las Regiones elaboró otro dictamen que hacía referencia a la Solidaridad en la Europa del siglo XXI⁵⁸⁹. En este documento se valora de un modo positivo la forma en la que se utiliza la agenda para compilar la labor de la Comisión Europea en los asuntos sociales que le conciernen, y manifestó que la confianza que los ciudadanos tienen sobre la Unión Europea depende de la elaboración, y resultados de la política social europea.

Para mejorar el bienestar de los ciudadanos se ha de hacer hincapié en las consecuencias sociales que tienen cada una de las políticas europeas, en mostrar unos objetivos sociales claros, precisos y determinados para qué la política social se perciba como una garantía de bienestar y un activo para la ciudadanía de la Unión.

⁵⁸⁹ Dictamen del Comité de las regiones sobre el tema “agenda social renovada: oportunidades como acceso y solidaridad en Europa del siglo XXI” (2009/C 200/08). Publicado en el DOUE 25.8.2009.

Se han establecido tres objetivos principales en la agenda renovada, es decir garantizar como una prioridad la igualdad de oportunidades, garantizar un acceso a servicios públicos de calidad, y por supuesto desarrollar y fomentar la solidaridad entre las generaciones, algo que se podrá conseguir con más facilidad si de veras se tiene en cuenta que en esta tarea las grandes aportaciones que puedan realizar tanto los entes locales como regionales.

El Comité de las Regiones observa como necesario continuar las políticas centradas en niños y jóvenes, mejorar los sistemas educativos, recopilar y difundir una información veraz y plural, garantizar una sinergia entre las modalidades educativas existentes con el trabajo y el mercado laboral, y recomienda al mismo tiempo que se dé prioridad a los derechos sociales y a la Solidaridad en los esfuerzos de la Unión Europea para combatir la pobreza y la exclusión social, y la discriminación que sufren muchas mujeres.

El Comité entiende en este último dictamen que no hay que obviar algunos retos de la política social, como son las diferencias salariales, el aumento de la desigualdad, o la exclusión social. Hay que adoptar las medidas oportunas en virtud de las necesidades propias de cada país, mediante un método abierto de coordinación a nivel europeo, que tendrá efectos absolutamente positivos en el desarrollo del modelo social.

6.5 Integración y Dialogo intercultural

La preocupación por el Diálogo intercultural, cuyo activo principal es preservar y promover los Derechos Humanos, la Democracia y el Estado Derecho, tuvo sus primeras manifestaciones en la I Cumbre de Jefes de Estado y de gobierno de los Estados Miembros en 1993 del Consejo de Europa en la que se afirmó que la diversidad cultural era uno de los estandartes del rico patrimonio europeo.⁵⁹⁰

Con posterioridad, en la III Cumbre de Jefes de Estado y de gobierno de 2005 se estableció el Diálogo intercultural como un medio para promover la sensibilización, entendimiento y la reconciliación, al tiempo que se previenen conflictos y se asegura la integración y cohesión de la sociedad, lo que llevo a la elaboración del Libro Blanco sobre el Diálogo intercultural al que haremos referencia, y que sería un instrumento válido para intensificar el Diálogo intercultural dentro de las acciones europeas y entre las mismas , al igual que el Diálogo entre Europa y sus regiones vecinas.

Tras la celebración de consultas, previas a la elaboración este Libro Blanco, se identificaron varias preocupaciones que se deberían tener en cuenta, como era que los enfoques tradicionales de la gestión de la diversidad cultural ya no eran adecuados para sociedades en las que el grado de diferenciación y diversidad tenía niveles demasiado altos en comparación con los existentes en el pasado.

⁵⁹⁰ Una referencia al iter en el Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural, “Vivir juntos con igual dignidad”, Lanzado por los Ministros de Asuntos Exteriores del Consejo de Europa en su 118ª Sesión Ministerial, Estrasburgo, 7 de mayo de 2008.

También se puso de manifiesto la necesidad de preservar la igualdad de género, y hacer frente al reto de vivir juntos en una sociedad diversificada, objetivo que sólo se podrá lograr si se convive con igual dignidad. A su vez, se vio la necesidad de abordar el tema del Diálogo cultural desde una perspectiva transversal, ocupándose de diferentes aspectos como son el sistema educativo, la sociedad civil, el sector de la juventud, los medios de comunicación, las artes o los partidos políticos.

Antes de introducirnos con mayor precisión en el campo de la Integración y el Diálogo Intercultural, sería conveniente definir qué se entiende por integración, y por el Diálogo intercultural. En primer lugar, la integración se identifica con el proceso de doble sentido y como la capacidad de las personas para convivir en un mismo espacio, respetando la dignidad individual, el bien común, el pluralismo y la diversidad, abogando por la solidaridad, la no discriminación y actuaciones pacíficas, así como su capacidad para poder participar en la vida social, cultural, económica y política.

De este modo, la integración supone dar una mayor cobertura y protección a los débiles, pero también gozar del derecho ser diferente, a crear y a innovar⁵⁹¹. Con la aplicación efectiva de políticas de integración los inmigrantes podrán participar plenamente en la sociedad del país que les acoge, pero para ello han de respetar las leyes, valores, y principios de las sociedades europeas, sin que en ningún momento se vulnere la dignidad e identidad de los integrantes.

⁵⁹¹ Programa de Acción adoptado durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995

En segundo término, se puede entender el Diálogo intercultural como el intercambio de opiniones basado en un entendimiento mutuo entre personas y grupos que tienen orígenes y un patrimonio étnico, cultural, religioso y lingüístico diferentes, aplicándose transversalmente en todos los planos y niveles, es decir, dentro de las sociedades, entre las sociedades europeas, y entre Europa y el resto del mundo.

La diversidad cultural ya quedó patente en el pasado en Europa, cuando tuvieron lugar multitud de movimientos migratorios intercontinentales, la redefinición de las fronteras, el colonialismo y los imperios multinacionales. En los últimos años la diversidad cultural está adquiriendo mucha más importancia, debido a la llegada de más inmigrantes que tratan de mejorar su calidad de vida. Por tanto, el pluralismo, la tolerancia y una visión abierta son muy importantes, si es que de verdad queremos lograr tener un auténtico Diálogo intercultural⁵⁹².

De hecho, se cuenta con el apoyo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos quien ha reconocido que el pluralismo se sustenta en el reconocimiento y respeto de la diversidad y las diferentes tradiciones culturales, en las identidades artísticas y culturales, de los credos religiosos, y de las diferentes conceptualizaciones artísticas socioeconómicas, al tiempo que la integración entre los miembros

⁵⁹² Con respecto a la importancia del pluralismo, la tolerancia y la apertura de miras en las sociedades democráticas, véase, por ejemplo, Handyside contra el Reino Unido, sentencia de 7 de diciembre de 1976, serie A, núm. 24, párr. 49.

integrantes de la Sociedad europea con diferencias identitarias es necesaria para adquirir una firme cohesión social⁵⁹³.

A continuación mencionaremos las diferentes condiciones que han de tener lugar para la perfecta implantación del Diálogo intercultural, entre los que se pueden destacar los Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho; la igual dignidad y respeto mutuo; de igualdad de género; superar las barreras religiosas; y la dimensión religiosa

La promoción del Diálogo intercultural tiene lugar en cinco dimensiones o enfoques interdependientes, que son los siguientes y que explicaremos a continuación: la gobernanza democrática de la diversidad cultural; la participación y la ciudadanía democrática; la adquisición de competencias interculturales; y los espacios abiertos de Diálogo.

En relación a la Gobernanza democrática de la diversidad cultural, se ha de tener en cuenta que la Democracia, los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, el Estado de Derecho, el pluralismo, la tolerancia la no discriminación y el respeto mutuo son elementos primordiales en una cultura política que valora la diversidad.

Para poder conseguir esta cultura política, se ha de desarrollar un sistema educativo adecuado, se han de crear espacios en los que las personas puedan participar y expresarse con libertad, al igual que

⁵⁹³ Gorzelik y otros contra Polonia (Gran Sala), decreto núm. 44158/98, de 17 de febrero de 2004.

deben realizarse acciones que permitan la adaptación de las Instituciones y autoridades públicas hacia cultura política tendente a la diversidad.

La ciudadanía y la participación deben entenderse como esenciales para el Diálogo intercultural, ya que nos permite pensar en los demás como conciudadanos y en base a la igualdad, permitiendo una participación cívica que a su vez establezca las bases para conseguir una integración de los inmigrantes.

Se requieren como esenciales el aprendizaje y enseñanza de competencias interculturales, mediante un proceso de formación y aprendizaje continuo para todos los integrantes de la sociedad, desde las autoridades públicas, Instituciones educativas o comunidades religiosas, a los medios de comunicación o los miembros integrantes de la sociedad civil. Para lograr este objetivo la educación para la ciudadanía democrática será un instrumento necesario para construir una sociedad libre, justa y tolerante, basada en el entendimiento mutuo y la solidaridad.

También se ha de destacar la participación de los educadores a la hora de fomentar el Diálogo intercultural y en la preparación de las futuras generaciones para el Diálogo, acompañado de un entorno familiar propicio a la hora de preparar a los jóvenes para vivir en una sociedad caracterizada por una gran diversidad, y la necesidad de crear espacios de Diálogo intercultural abiertos a todos.

Una vez analizados brevemente los principales elementos que constituyen la integración y la diversidad intercultural, a continuación

mencionaremos las principales recomendaciones que el Consejo de Europa realiza para poder formular para la plena instauración de un modelo intercultural, que se base en los principios solidarios y que tengan como último fin la integración.

Con el propósito de crear una urna Gobernanza democrática de la diversidad cultural, el Diálogo intercultural necesita un marco institucional y jurídico neutro, tanto en el plano local como nacional, que esté en consonancia con las normas del Consejo de Europa en materia de Derechos Humanos y que se base en los principios de la democracia y el Estado de derecho. A su vez es conveniente asegurar un vínculo interno entre las diferentes políticas que promuevan el Diálogo intercultural, o que pudieran dificultar su plena implementación.

Las Instituciones públicas deben valorar las expectativas que tendrán todos los ciudadanos integrantes de una sociedad culturalmente diversa, al tiempo que han de velar por los servicios públicos propuestos, y que se respeten las reivindicaciones de todos los grupos de la sociedad. Además se tiene que alentar a las autoridades públicas que tomen medidas positivas para facilitar el acceso de las personas que pertenezcan a grupos desfavorecidos o subrepresentados a puestos de responsabilidad en la vida profesional como en las asociaciones, la vida política y en diferentes entidades locales y regionales.

A la hora de garantizar una ciudadanía democrática y la mayor participación posible de todos los ciudadanos, se tiene que animar a las autoridades públicas, fuerzas sociales y sociedad civil a que

establezcan un marco de Diálogo continuado a través de iniciativas educativas, mediante la implantación de foros de Diálogo y reflexión, en la que tengan cabida las mayorías y minorías pertenecientes a todos los estratos de la sociedad.

Sin que en ningún momento se vulneren los derechos humanos, ni los derechos de los ciudadanos, las autoridades públicas deben fomentar la participación activa en la vida pública de los residentes legales, concediéndoles en todo caso el derecho a participar mediante el voto en las elecciones locales y regionales, según los valores y principios garantizados en el Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local.

Las autoridades públicas deben apoyar la labor de las OSC que promover la participación y ciudadanía democrática, en particular apoyando la representación de los jóvenes y los grupos de personas minoritarios, incluidas las personas dependientes, excluidos sociales y por supuesto los inmigrantes. De este modo, se insta con determinación a las autoridades locales a tomar medidas y acciones que tiendan a reforzar una participación plena y efectiva, al tiempo que fomentar y arreglar en la sociedad una cultura donde prime la participación democrática.

En relación al aprendizaje de enseñanzas y e de competencias interculturales, se considera esencial que estas materias se apliquen para conseguir una verdadera cultura democrática y cohesión social en toda la sociedad. Para conseguirlo, las autoridades públicas e Instituciones educativas deben proporcionar las definiciones básicas sobre las competencias esenciales para la comunicación intercultural,

con el fin de poner en práctica planes y programas de estudios a todos los niveles de educación, incluida la formación del profesorado y de los alumnos.

Se proporcionará la posibilidad de que todos los actores de la comunidad educativa velen porque el aprendizaje y la enseñanza de la historia sigan las recomendaciones del Comité de ministros sobre la enseñanza en esta materia, y para que estos estudios no se centren única y exclusivamente en la historia del país, sino también en la de otros países y culturas.

En relación a la creación y desarrollo de espacios de Diálogo intercultural, se instala a las autoridades públicas y miembros de la sociedad civil a que potencian en la medida de lo posible el Diálogo intercultural en todos los aspectos de la vida cotidiana, bajo el marco de un contexto democrático, solidario y sin merma alguna de los derechos humanos y libertades fundamentales.

A su vez, se invita a las OSC, incluidas las comunidades religiosas, a que proporcionen un marco que propicie los encuentros interculturales e interreligiosos, y que se utilicen canales como el periodismo, mediante códigos de ética elaborados por el sector de los medios de comunicación, que contribuyan a proporcionar foros para el Diálogo intercultural.

Finalmente, en cuanto al Diálogo intercultural en las relaciones internacionales, debe existir una coordinación entre las autoridades locales y regionales a la hora de cooperar con Instituciones sociales similares pertenecientes a otras regiones europeas. Las OSC y las

Instituciones educativas podrán contribuir al Diálogo intercultural en Europa y escala internacional, mediante la participación en organizaciones no gubernamentales, o en asociaciones y proyectos transfronterizos.

Todo ello se podrá complementar con la participación de los medios de comunicación mediante el establecimiento de mecanismos de intercambio y coproducción de programas de eficacia probada a la hora de movilizar la opinión pública contra la intolerancia, y a la hora de promover los valores solidarios.

La aportación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el denominado año europeo del diálogo intercultural (2008) se ha plasmado, entre otros documentos, en una decisión elaborada en el año 2006⁵⁹⁴, en el que muestra que el diálogo intercultural contribuye a la realización de varias prioridades europeas, como es la promoción de la diversidad cultural europea, contribuir a garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación, comprometerse más con la solidaridad y justicia social, o acentuar la dimensión cultural y educativa que se incorpora en la denominada estrategia derivó renovada.

El diálogo intercultural se constituye como una dimensión de varias políticas e instrumentos de la Unión Europea dentro de los ámbitos de los fondos estructurales como la educación, la cultura, la juventud, los asuntos sociales y el empleo, o la lucha contra el racismo

⁵⁹⁴ DECISIÓN N.º 1983/2006/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 18 de diciembre de 2006 relativa al Año Europeo del Diálogo Intercultural (2008).

y la xenofobia. Además, es un reto dentro de las relaciones exteriores de la Unión Europea, y un campo en el que se precisase la participación de los ciudadanos mediante una cooperación estructurada con la sociedad civil.

El Año europeo del diálogo intercultural contribuirá a incrementar la visibilidad y coherencia de la cultura europea y de otros estados extracomunitarios, y para integrar el diálogo intercultural como una prioridad horizontal y tan sectorial en las acciones, medidas, políticas o proyectos de las comuniones europeas.

Las acciones desarrolladas dentro del marco del diálogo intercultural, y de instrumentos pertenecientes a la Relaciones Exteriores debe reflejar el interés mutuo y recíproco por intercambio de información, valores o experiencias con terceros países, al tiempo que se promueve el conocimiento y el respeto cultural mutuo, y la cooperación y el diálogo, en particular dentro del marco del diálogo entre las respectivas sociedades civiles de la unión y dichos países⁵⁹⁵.

En el artículo primero de la presente decisión se afirma que el objeto será *“el año 2008 queda proclamado «Año Europeo del Diálogo Intercultural» para contribuir a dar expresión y gran proyección a un proceso sostenido de diálogo intercultural que continuará después de ese año”*.

⁵⁹⁵ Véase la Comunicación de la Comisión de 29 de junio de 2005 al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre el diálogo entre las sociedades civiles de la UE y de los países candidatos.

Por otro lado, tal decisión añade que en virtud del artículo segundo, *“los objetivos generales del Año Europeo del Diálogo Intercultural son contribuir a: promover el diálogo intercultural como proceso que permite a todas las personas que viven en la Unión Europea mejorar su aptitud para vivir en un entorno cultural más abierto, aunque también más complejo, donde coexisten diferentes identidades y confesiones, tanto entre los distintos Estados Miembros como dentro de cada Estado miembro;*

...Poner de relieve que el diálogo intercultural brinda una oportunidad de contribuir a una sociedad variada y dinámica, no sólo en Europa, sino también en el resto del mundo, y de beneficiarse de ella; sensibilizar a todos los que viven en la Unión Europea, y en particular a los jóvenes, ante la importancia de desarrollar una ciudadanía europea activa y abierta al mundo respetuosa de la diversidad cultural y basada en los valores comunes de la Unión Europea, tal como se definen en el artículo 6 del Tratado UE y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; destacar la contribución de las diferentes culturas y expresiones de la diversidad cultural al patrimonio y los modos de vida de los Estados Miembros de la Unión Europea.

Los objetivos específicos del Año Europeo del Diálogo Intercultural son: tratar de incrementar la sensibilización de todos los que viven en la Unión Europea, en particular los jóvenes, respecto de la importancia de comprometerse con el diálogo intercultural en su vida diaria; trabajar para identificar, compartir y hacer que gocen de proyección europea las buenas prácticas en la promoción del diálogo

intercultural en la Unión Europea, en particular entre los jóvenes y los niños;

...Fomentar el papel de la educación como vector importante de aprendizaje de la diversidad, mejorar la comprensión de otras culturas y de desarrollo de capacidades y buenas prácticas sociales, y destacar el papel central de los medios de comunicación en la promoción del principio de igualdad y comprensión recíprocas; aumentar la visibilidad y mejorar la coherencia de todos los programas y acciones de la Comunidad que contribuyan al diálogo intercultural, promoverlos y garantizar su continuidad; contribuir a la exploración de nuevos enfoques en materia de diálogo intercultural que impliquen la cooperación entre una amplia gama de interesados procedentes de distintos sectores”.

El Comité de las Regiones ha mostrado su voluntad de contribuir a la formación y desarrollo del proceso de integración europea, mostrando su posición en temas candentes para la ciudadanía de la Unión Europea, y así convertirse en uno de los principales activos que transformen la actual Unión, en un territorio en el que la Integración y el Diálogo intercultural sean uno de los pilares básicos de la actuación comunitaria.

El Comité de las Regiones ha valorado las afirmaciones realizadas por las Comunicaciones que la Comisión realiza al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social o al Comité de

las Regiones, en temas tales como la inmigración, integración y empleo⁵⁹⁶.

Así pues, en el Dictamen elaborado por el Comité de las Regiones en el mes de febrero 2004 acerca de la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo”, el Comité de las Regiones agradece la oportunidad de realizar estudios conjuntos sobre políticas de integración pertenecientes a varias entidades regionales de terceros países residentes en la Unión Europea, valorando en todo momento la necesidad de tener principios, políticas, y valores comunes que las políticas de integración. Además, recoge la sensibilidad de todos los Estados Miembros en estos campos, considerando que la Unión Europea puede ser un activo y un valor añadido a las medidas nacionales sobre la integración, al tiempo que favorece a un Diálogo intercultural cada vez más intenso.

A su vez, el Comité de las Regiones entiende que estas políticas integradoras sólo podrán tener resultados favorables en el caso de que se tengan en cuenta a los organismos locales y regionales, debido a que son los niveles territoriales que gozan de una mayor sensibilidad ante las inquietudes de los ciudadanos. Para ello, instará a los entes locales y regionales a que elaboren medidas que se centren en particular en inclusión social y en una garantía de empleo de calidad para todos los ciudadanos.

⁵⁹⁶ Dictamen del Comité de las Regiones de 12 de febrero de 2004 sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo” (COM (2003) 336 final).

Desde el punto de vista del Comité de las Regiones la integración es un proceso de carácter bidireccional, en el que no solamente se requiere de la participación, determinación y esfuerzo de la población inmigrante, sino también de la población autóctona para lograr una mayor integración, cohesión social y por supuesto una mejora sustancial en el campo del Diálogo intercultural.

El Comité de las Regiones participa como en anteriores ocasiones, continua mostrando su opinión mediante la elaboración de varias recomendaciones que deberían ser tenidas en cuenta tanto por las Instituciones comunitarias, como por los diferentes Estados Miembros de la Unión Europea.

De este modo, el Comité de las Regiones insta a la Comisión europea a que tenga más en cuenta el rol que desempeñan las entidades locales y regionales a la hora de promover las iniciativas basadas en la integración y el empleo, a que se reconozca la importancia, la necesidad y existencia de un elevado número de trabajadores inmigrantes ilegales, y la necesidad ineludible de crear mecanismos que permitan la regularización y legalización de la situación administrativa de los inmigrantes que hayan infringido la ley de extranjería e inmigración.

Se solicita a la Comisión europea y el Consejo que no sólo desarrollan directrices para la contratación de mano de obra cualificada en los países de desarrollo, sino que al mismo tiempo se implementen políticas activas de prevención de la inmigración ilegal, la trata de personas, y la explotación de trabajadores inmigrantes.

El Comité de las Regiones ve oportuno que la Comisión Europea tenga en cuenta, y aproveche todas las ventajas que han proporcionado las experiencias de las entidades locales y regionales en las colaboraciones internacionales, a la hora de realizar sus labores en el campo del desarrollo social y económico de los países de origen, y facilitando la participación y Diálogo sobre el programa de cooperación de la Unión Europea con terceros países, al tiempo que es ineludible la mayor consideración que se ha de aportar a determinados programas de la Comunidad como EQUAL⁵⁹⁷, que trata de promover la inclusión social de los estratos más desfavorecidos, y que sufren en sus carnes la discriminación sistemática y permanente.

El Comité de las Regiones cree conveniente que junto con las medidas integradoras, se desplieguen un amplio abanico de estrategias complementarias tendientes a erradicar el racismo y la xenofobia, como pueden ser acciones educativas que fomenten y promuevan en las sociedades occidentales la tolerancia, la valoración mutua de las distintas culturas y opiniones, la aplicación de políticas y prácticas sobre la inmigración y asilo justas, que cuenten con una adecuada financiación para conseguir todos sus objetivos, por lo que será necesario de suministrar una dotación económica adecuada a los entes locales y organizaciones no gubernamentales que tengan entre sus

⁵⁹⁷ EQUAL es una iniciativa comunitaria de cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo (2000-2006). Base jurídica: DOCE C 127/02, 05/05/2000. Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros por la que se establecen las orientaciones relativas a la iniciativa comunitaria EQUAL, al respecto de la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo.

finés y objetivos la resolución de los problemas relacionados con la inmigración y solucionar la situación administrativa, social y humanitaria de las personas que tienen la condición de refugiados.

Para finalizar, el Comité de las Regiones continúa su aportación, solicitando que en los futuros informes de elaboración anual sobre el desarrollo de la política de inmigración común se incluye la evaluación financiera de programas que promuevan la integración, que se tengan en cuenta que los debates sobre el futuro de la política europea de cohesión, la importancia decreciente que están teniendo el apoyo financiero de los fondos estructurales, al tiempo que aumenta incesantemente la población inmigrante que requiere de la ayuda tanto material como económica de la Unión Europea.

En el año 2006 el Comité de las Regiones mostró su posición sobre lo que significaba el Año europeo del Diálogo intercultural y lo que entendía la Comisión Europea sobre el año europeo del Diálogo intercultural⁵⁹⁸, que tuvo lugar en el año 2008⁵⁹⁹, lo que tuvo como colofón la elaboración del Dictamen sobre la apreciación del Diálogo intercultural⁶⁰⁰.

La actual Unión Europea cuya fuerza reside en el diálogo y el respeto de la diversidad cultural, lingüística, y religiosa es uno de los principales pilares que sustentan el continuado proceso de integración

⁵⁹⁸ La propuesta de la Comisión por la que se establece en “Año europeo del Diálogo intercultural (2008)” (COM (2005) 467 final).

⁵⁹⁹ Dictamen del Comité de las Regiones de 27 de abril de 2006 sobre la “Propuesta de la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año europeo del Diálogo intercultural (2008)”, (COM (2005) 467 final)- 2005/0203 (COD).

⁶⁰⁰ Decisión de la Mesa de 12 abril 2005 de encomendar a la Comisión de Cultura y Educación la elaboración de un Dictamen sobre este asunto.

europea, que trata de dar más importancia a la convergencia cultural, y que tienen el fenómeno migratorio como uno de los principales temas de especial importancia tanto a nivel comunitario, como en el nivel nacional.

Con esta comunicación el Comité de las Regiones ha valorado positivamente que la Comisión Europea fijase el Año Europeo del Diálogo intercultural en 2008, sensibilizando a los ciudadanos europeos sobre los valores culturales comunes existentes en Europa, al tiempo que se da la importancia necesaria a los países que tienen la intención de, en un futuro no muy lejano, adherirse a la Unión Europea, a que tengan proyectos e iniciativas que fomenten el Diálogo entre las culturas, y creen un marco de respeto mutuo como el que existe entre los países de la Unión Europea, los de la AELC, los países de los Balcanes occidentales, y los Estados Miembros de la política europea de vecindad⁶⁰¹.

El Comité de las Regiones da una gran importancia al Diálogo intercultural, y a la diversidad entre los pueblos⁶⁰², ya que tal diversidad, y en especial a cultural, es una fuente de riqueza que se ha de preservar, y ha de ser una de las principales bazas que y rasgo diferenciador de la identidad europea, siendo en este respecto el Diálogo intercultural un instrumento y mecanismo inmejorable para promocionar la diversidad cultural en el seno de la Unión Europea.

⁶⁰¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo, Ejecución de la política europea de vecindad en 2008 [COM (2009) 188 final, 23.4.2009].

⁶⁰² El artículo 22 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea conforme al cual “la Unión Europea respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística”.

El Diálogo intercultural inculca valores fundamentales de la vida privada, social, cultural, cívica, entre los que se pueden destacar la Democracia, el Estado de Derecho, el entendimiento de la diversidad cultural, la Solidaridad, la transparencia o la tolerancia, lo que podrá fomentar con el paso de los años una mayor capacidad de comunicación entre los diversos grupos culturales y una participación más incipiente en la sociedad civil. Gracias a estos proyectos se podrán eliminar lacras como la exclusión social, la marginación de los grupos desfavorecidos, o la discriminación, que en mayor medida sufren las mujeres.

Según se refleja en este dictamen, el Comité de las Regiones tendrá muy en cuenta el rol de las entidades locales y regionales con miras a apoyar el Diálogo intercultural, por lo que recomienda que se expandan en mayor medida las lenguas menos extendidas de las regiones de la Unión Europea, y que se tenga más en cuenta a las entidades locales y regionales, entre otras cuestiones por su mayor proximidad al ciudadano, para movilizar de una forma más eficaz para los grupos de ciudadanos pertenecientes a las comunidades locales y regionales a la hora de promover un mayor Diálogo intercultural.

El Comité de las Regiones destaca la creciente importancia del Diálogo intercultural a un nivel internacional⁶⁰³, reconociendo la excelente actividad de la Fundación Anna-Lindt sobre el Diálogo euromediterráneo intercultural.

⁶⁰³ A este respecto destaca la importancia de la Convención de la Unesco sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, de 20 octubre 2005, que por primera vez se propone alcanzar un consenso en torno a una serie de orientaciones y conceptos sobre la diversidad cultural y que ha creado la base para un nuevo pilar mundial de la gobernanza en el ámbito cultural.

Entre las propuestas específicas que se pudiesen realizar, el Comité de las Regiones entendía que todos los actos conmemorativos y medidas que se realizasen en el Año Europeo para el Diálogo Intercultural de 2008, pudieran ser objeto de un futuro de un análisis exhaustivo que tuviese como finalidad suministrar a las entidades locales y regionales un instrumento de comunicación e intercambio, al tiempo que se facilite la creación de un foro de debate y Diálogo a todos los ciudadanos para promover los valores e ideas acerca de la integración europea.

Se realizarán medidas específicas en el marco de programas de acción sostenibles como es el programa Cultura 2007-2013, relativos al Diálogo intercultural, se requerirá una mayor participación de los Estados Miembros en los trabajos legislativos de los parlamentos nacionales y regionales en el campo de la integración y el Diálogo intercultural así como una promoción constante por parte de la Comunidad de los aspectos culturales⁶⁰⁴.

Será conveniente que se proporcione una cantidad adecuada y proporcionalmente elevada del presupuesto propuesto para el año europeo destinadas a las principales actividades más representativas a nivel comunitario, mostrando una mayor atención a las acciones a menor escala que tengan repercusión y un efecto multiplicador en la población. Se han de fomentar las acciones de las redes sociales de las

⁶⁰⁴ Artículo 151 del Tratado CE, que establece que “la Comunidad tendrá en cuenta aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del presente tratado, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas”.

comunidades locales, al igual que la participación de las entidades con carácter inferior al nacional en las campañas del Diálogo intercultural.

Se ha de conceder una ayuda prioritaria a los programas que tengan un enfoque global, y que convivan con diferentes disciplinas artísticas, al tiempo que se solicita la Comisión Europea que tenga un mensaje e instrumentos de comunicación hacia el ciudadano para que el eslogan “unidad en la diversidad” sea más comprensible y cercano para todos los ciudadanos europeos.

En definitiva será necesario apostar por la protección y promoción de la diversidad cultural⁶⁰⁵, mediante la participación de la sociedad civil e Instituciones públicas⁶⁰⁶ que traten de mejorar la integración, la comunicación y por supuesto el Diálogo intercultural en el seno de la Unión Europea.

Recientemente el Comité de las Regiones manifestó su opinión sobre la política de integración y el Diálogo intercultural⁶⁰⁷, entendiendo este último como un instrumento clave para fomentar el entendimiento de la diversidad cultural y fortalecer y acercar a los pueblos en una Unión Europea donde predominan el multiculturalismo y el multilingüismo.

⁶⁰⁵ Convención de la Unesco sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, de 20 octubre 2005.

⁶⁰⁶ Dictamen de la Comisión de Cultura, Educación e Investigación, aprobado el 1 de marzo de los 2006 (CDR 44/2006 rev. 1 (ponente: András Mátiš, Alcalde de Szirak (HU/UEN-AE).

⁶⁰⁷ Comité de las Regiones 77º Pleno de los días 26 y 27 noviembre 2008, Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema “Política de integración y Diálogo intercultural” (2009/C 76/01).

Como suele hacer con asiduidad, el Comité de las Regiones ha ido realizando recomendaciones políticas para que se apliquen por las Instituciones comunitarias y los Estados Miembros de la Unión Europea. Ha otorgado una significación e importancia relevante al principio del Diálogo multicultural⁶⁰⁸, que consiste en el respeto y la promoción de la diversidad cultural, siendo el Diálogo intercultural uno de los instrumentos claves que participan en el proceso de entendimiento de la diversidad cultural, y por el que se infunden los valores básicos de la vida privada, social y cívica, garantizando la igualdad de acceso a la cultura y la libertad de expresión cultural, como rasgos identitarios de la cultura europea.

El Comité de las Regiones destaca en esta comunicación la importancia que deben tener las entidades locales y regionales en el Diálogo intercultural, ya que son actores vitales en la promoción del Diálogo intercultural, a la hora de proteger la rica diversidad cultural y concienciar sobre la compleja situación actual y coexistencia de las diversas identidades culturales y creencias. Su actuación se basará en un diálogo abierto con los distintos grupos o sectores de la sociedad, respaldando la comunicación entre ellos y educando a los ciudadanos mediante la participación en conferencias, festivales, exposiciones o foros de diálogo.

⁶⁰⁸ El multiculturalismo es un término que está sujeto a diversas interpretaciones. Puede simplemente designar la coexistencia y cohesión social de diferentes culturas (étnicas, religiosas, etc.) en el seno de un mismo conjunto (un país, por ejemplo). Puede, asimismo, designar diferentes políticas voluntaristas: Antidiscriminatorias, que tienden a asegurar un estatuto social igual a los miembros de diversas culturas; Identitarias, que tienden a favorecer la expresión de las particularidades de diversas culturas; Comunitarias, que permiten la existencia de estatutos (legales, administrativos... específicos para los miembros de tal o cual comunidad cultural. El multiculturalismo, ¿una nueva ideología?, de Juan Carlos Velasco.

Y es que para el Comité de las Regiones el Diálogo intercultural se debe apreciar como una de las condiciones claves para desarrollar una auténtica y efectiva política de integración, donde por su proximidad al ciudadano, las entidades locales y regionales han de estimular el conocimiento mutuo y un intercambio recíproco de valores, creencias y formas de actuación de las diversas culturas. Por ello, la Unión Europea debe establecer unos marcos adecuados que logren una adecuada integración, sin que en ningún momento se obvie que la política de inmigración e integración es de competencia estatal, y que es preciso respetar el principio de Subsidiariedad.

Dada la magnitud del fenómeno migratorio en la Unión Europea, se han de proveer recursos adecuados para aplicar medidas de integración en el ámbito local y regional, profundizando en los programas ya existentes, y aumentar la cooperación y diálogo en la esfera cultural para garantizar que las diferencias culturales no provoquen una falta de entendimiento, sino que sean elementos claves a la hora de coordinarse, y reforzar la tolerancia, configurando una Unión Europea cada vez más multicultural, basada en principios básicos como son la solidaridad, la equidad, la tolerancia y el respeto recíproco entre los diferentes pueblos.

Finaliza el presente dictamen con una serie de recomendaciones por parte del Comité de las Regiones: *“Por todo ello, se recomienda la elaboración de sistemas de redes de entes locales y regionales que incrementen la cooperación para afrontar con eficacia los flujos migratorios, integrando a los refugiados, a los solicitantes de asilo, y a todas aquellas personas que se encuentren en situaciones de desfavorecidas, y se promoverá el año 2008 como el Año Europeo del*

*Diálogo Intercultural*⁶⁰⁹, impulsando la integración de las personas, y fomentando el entendimiento de los diversos pueblos y culturas.”

Y otras recomendaciones más específicas acerca de la vivienda, el empleo o el multilingüismo: “La política de la vivienda debe ser uno de los estandartes del proceso de integración, con la que se crearán las condiciones favorables para integrar a las familias de inmigrantes, con acciones tales como la ordenación urbanística, la prestación de servicios, la mejora de la calidad del medio ambiente y la lucha de la exclusión social, contando siempre con una participación de los inmigrantes como uno de los grandes activos con los que cuenta la sociedad europea del siglo XXI.

En cuanto a la cualificación y el empleo en relación con integración, hay que advertir que sin las medidas y las políticas adecuadas basadas en la integración de los inmigrantes, ni un empleo estable, las personas inmigrantes pueden llegar a terminar en las redes explotación y delincuencia, convirtiéndose en uno de los grandes obstáculos que garanticen la cohesión social dentro de la Unión Europea. Por tanto, el Comité de las Regiones sugiere que los Estados Miembros, en colaboración con otras Instituciones públicas y privadas, se esfuercen por mejorar el acceso de los inmigrantes al trabajo, y se esmeren en luchar contra la discriminación principalmente en el mercado laboral.

El multilingüismo y el aprendizaje de lenguas se han de erigir como una forma de promoción del Diálogo intercultural, en el que las

⁶⁰⁹ Le siguieron 2009 como Año Europeo de la Innovación y la Creatividad y 2010 como Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social.

5

entidades locales y regionales deben persistir a la hora de promover la educación como un medio esencial para garantizar la diversidad y potenciar la variedad cultural, lingüística e intelectual. Se ha de apostar por una educación que se oriente al mutuo entendimiento, mediante la enseñanza de otras lenguas y el desarrollo de los fundamentos del multilingüismo en la etapa preescolar, mediante el fomento del diálogo entre comunidades religiosas, asociaciones y otros agentes culturales, fomentando la conciencia intercultural entre los trabajadores, y mediante la creación de un entorno que permita a los estudiantes extranjeros crear vínculos con la ciudad en la que están realizando sus estudios.”

Y termina el capítulo de recomendaciones llamando a reforzar la cooperación con los medios de comunicación, y con las organizaciones y asociaciones de interés cultural, que creen campañas dirigidas principalmente a los grupos más desfavorecidos, para garantizar que aprovechen todas las oportunidades que se les puede brindar, mediante la aportación de información objetiva sobre la situación en la realidad de las sociedades multiculturales europeas, y animando a todos los inmigrantes e integrarse y a respetar las culturas, costumbres y lenguas del país de acogida.

Para conseguir este objetivo se han de promover medidas como la creación de nuevos espacios para el Diálogo intercultural, como entornos digitales, cafés especiales actividades en plazas y parques, que sean herramientas para garantizar un intercambio cultural sistemático y creen foros de debate donde se analicen las experiencias y todos los éxitos y fracasos logrados en el pasado.

6.6 El modelo social europeo

Para analizar con más precisión y exhaustividad lo que significa el Modelo Social Europeo, hemos de remontarnos a sus orígenes y raíces filosóficas, ya que a lo largo de su evolución se ha ido plasmando como uno de los principales valores occidentales del siglo XXI, tratando de convertir el denominado “Estado de Bienestar”, en una “Sociedad del Bienestar”.

De este modo, la acción social se configura como el análisis del comportamiento humano en las diferentes facetas sociales, al tiempo que se estructura según normas, tradiciones y pautas de comportamiento aceptadas por todos los miembros de una comunidad.

Así pues, para analizar la realidad social, la sociología muestra una doble vertiente, subjetiva o interna y objetiva o externa, teniendo ambas su origen en las concepciones elaboradas sobre la acción social por dos personas de relevante importancia, es decir, el sociólogo alemán Max Weber⁶¹⁰, y el teórico social francés Emile Durkheim⁶¹¹.

⁶¹⁰ Maximilian Carl Emil Weber (1864 -1920) fue un filósofo, economista, jurista, historiador, politólogo y sociólogo alemán, considerado uno de los fundadores del estudio moderno, antipositivista, de la sociología y la administración pública. Sus trabajos más importantes se relacionan con la sociología de la religión y el gobierno, pero también escribió mucho en el campo de la economía. Su obra más reconocida es el ensayo *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, que fue el inicio de un trabajo sobre la sociología de la religión.. Su teoría fue ampliamente conocida como la Tesis de Weber.

⁶¹¹ Émile Durkheim (1858 -1917) fue uno de los creadores de la sociología moderna, junto a Max Weber y Karl Marx. Fundador de la primera revista dedicada a la sociología, el *Année Sociologique*, con el cual también se identifica al grupo de estudiosos que desarrolló su programa de investigación sociológica.

Mientras que para Weber “la acción humana es social siempre que los sujetos de la acción incorporen en ella un sentido subjetivo”, es decir, los principales rasgos de una acción social se observan dentro de la percepción y en la conducta de los sujetos; por otro lado, para Durkheim, el carácter social de la acción humana se considera objetiva o externa, debido a “las maneras colectivas de obrar, pensar y sentir externas al individuo”, y ejercen un poder coercitivo sobre su conducta.

El pensamiento de ambos autores nos ha llevado a lo que hoy se conoce como políticas sociales, concebidas como forma de intervención del Estado dentro de la sociedad civil. Sus orígenes se remontan a los últimos decenios del siglo XIX en Europa, tratando de corregir ciertos desbarajustes que provocaba la economía liberal. Un referente fue la “política social anglosajona”, que se centró en cubrir estados de necesidad, como la pobreza, el desempleo y otras circunstancias que mermaba el bienestar de los ciudadanos.

En un primer momento las políticas sociales solo atendían a pequeños y privilegiados grupos de la población, sin embargo estas se fueron transformando y ampliando su cobertura social, no sólo a los estratos más desfavorecidos de la población, sino también a la inmensa mayoría de ciudadanos que integran la sociedad.

Para fundamentar el actual modelo y políticas sociales, no podemos pasar por alto una breve referencia a lo que significa, y lo que supone el denominado “Estado de Bienestar”⁶¹², como un gran

⁶¹² Beck, Ulrich: *Presente y Futuro del Estado de Bienestar: El Debate Europeo* (Mino y Davila - 2005).

instrumento que ha contribuido al progreso económico y social de la ciudadanía en los últimos años, principalmente en la segunda mitad del siglo XX.

Para referirnos al término “Estado de Bienestar”, hemos de precisar que es una cuestión diferente a las políticas sociales, puesto que éstas son anteriores históricamente al Estado de Bienestar. Durante los siglos XV y XVI fueron conjuntamente la Iglesia y la nobleza quienes suministraron los recursos a las personas pobres, siendo uno de los antecedentes de las actuales políticas sociales, que son las encargadas no de eliminar las desigualdades, sino de gestionarlas y adoptar medidas para menguar las dificultades sociales de los ciudadanos.

Ante las desigualdades que fueron apareciendo durante el Estado Liberal del siglo XIX, a partir de la segunda mitad del siglo XX se fue configurando una nueva estructura social más solidaria constituyéndose el llamado “Estado del Bienestar” cuya esencia consiste en la protección gubernamental de estándares mínimos de renta, alimentación, salud y seguridad física, instrucción y vivienda, garantizada a cualquier ciudadano como derecho político.

De este modo, el Estado de Bienestar, definido como “ un conjunto de situaciones públicas proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y a promocionar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos,”⁶¹³ continuó su evolución, plasmando acciones concretas de bienestar, como fue la

⁶¹³ Estado del bienestar y ‘mallas de seguridad’, Luis Moreno, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC, Madrid).

implantación de la *New Poor Law* en 1834 en el Reino Unido, siendo considerada por ciertos historiadores como uno de los principales antecedentes que los vigentes sistemas de bienestar.

A esta medida, la sucedió la implantación en 1883 de los programas estatales de previsión social en la Alemania de Bismarck⁶¹⁴, por el que se establecían las bases de la seguridad social moderna bajo el principio contributivo, con la financiación obligatoria de un sistema básico de previsión social. Aunque en un primer momento el seguro social de Bismarck tratará de neutralizar a las organizaciones emergentes de trabajadores más radicales, poco después la motivación de esta previsión social se centró en eliminar la incertidumbre en ciertos sectores de obreros y aumentar el bienestar y calidad de vida de los mismos.

La invención europea del “Estado de Bienestar”, supuso que a partir de los años 20 del siglo XX ya existiesen programas de seguros de enfermedad en 22 países europeos, algo que se fue extendiendo en Estados Unidos a consecuencia de la “Gran Depresión” y el “Crack del 29”, mediante las políticas de protección social llamadas “New Deal” (o “Nuevo Contrato”), y la ley de Seguridad social “Social Security Act”⁶¹⁵ en 1935 del presidente de los Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt.

⁶¹⁴ Al poco tiempo se comenzó a implantar otros seguros sociales similares en los países nórdicos (Baldwin, 1992).

⁶¹⁵ En el período 1870-1930, las políticas sociales estadounidenses beneficiaron principalmente a los soldados (en mayor medida a veteranos del ejército de la Unión tras la Guerra Civil de 1861-65) y las madres. A su vez, los numerosos programas destinados a proteger a madres e hijos durante el primer cuarto del siglo XX no llegaron cuajar en un estado del bienestar de corte maternalista, según ha analizado Theda Skocpol (1992).

El informe Beveridge se publicó en 1941 en el Reino Unido, garantizando la cobertura universal de la seguridad social para todos los ciudadanos, siendo financiado por los presupuestos generales estatales, a cargo de todos los contribuyentes. La extensión y universalización de políticas sociales propició la creación de un modelo de protección social considerado como un genuino “Welfare State”, al tiempo que el Estado de Bienestar también se considera funcionalmente como una garantía de estabilidad macroeconómica, en especial durante el período de la “Época Dorada” del desarrollo del capitalismo del bienestar⁶¹⁶.

Tras la Segunda Guerra Mundial las políticas económicas se orientaron a crear más empleo, y a adoptar en algunos momentos políticas monetarias caracterizadas por un mayor rigor presupuestario. Tras la crisis del petróleo del 73 y las crisis financieras de los años 90, las propuestas de limitación de los gastos sociales en los Estados Miembros de la Unión Europea cesaron, y dieron paso a tener como prioridad la creación de empleos, y aumentar las políticas sociales.

Tras esta breve descripción del Estado de Bienestar, ahora nos centraremos en analizar lo que comporta el denominado “Modelo Social Europeo” o “Europa social”, que se presenta como un gran objetivo tras la constitución de la Unión Económica y Monetaria.

⁶¹⁶ Durante la Golden Age del capitalismo del bienestar, tras la Segunda Guerra Mundial, tuvo lugar un crecimiento económico considerable y sostenido, y los estados del bienestar del capitalismo avanzado occidental se consolidaron., hasta el punto que entre 1960 y mediados de los años 1970, el gasto público se incrementó en los países de la OCDE en un promedio del 30 por ciento, gracias al aumento del gasto social.

Al analizar el concepto del Modelo Social Europeo se puede observar desde una doble perspectiva, es decir como una “realidad” y un “mito”⁶¹⁷. Desde la óptica de la “realidad”, actualmente las relaciones laborales en los países de Europa occidental se encuadran en un marco jurídico regulado, la cuestión es que el vigente marco del Estado-nación como territorio donde hay de empleo se ha superado por la propia actividad económica de integración europea.

Desde otra perspectiva el Modelo Social Europeo es un “mito”, ya que es un referente ideológico de valores y normas que dirigirán las actuaciones de los agentes sociales. Es un referente ideológico debido a que se identifica el Modelo Social Europeo con el objetivo de legitimar la construcción de las Instituciones europeas⁶¹⁸, al tiempo que el Modelo Social Europeo se configura ideológicamente como un modelo diferenciado del modelo capitalista liberal de Estados Unidos y anglosajón, caracterizado por un crecimiento económico sostenido y paralelo de cohesión social.

No existe un único Modelo Social Europeo, sino varios con sus diferentes peculiaridades y características, como son el liberal anglosajón, el Mediterráneo, el socialdemócrata o el continental. De este modo, al tiempo que continúa el proceso de integración europea, se fragua el Modelo Social Europeo en su conjunto, creando un

⁶¹⁷ Ebbinghaus (1999, citada por Hyman, 2007).

⁶¹⁸ “White Paper on Social Policy” (European Comisión, 1994), menciona valores tales como democracia, libertad personal, Diálogo Social, igualdad de oportunidades, seguridad social y solidaridad con los más desfavorecidos (Jepsen; Serrano, 2005:234).

sistema de protección social para toda la ciudadanía europea, lo que desemboca en la confirmación de una nueva “Europa social”.

En cuanto a la evolución del Modelo Social Europeo, el desarrollo de una política de acción social a escala comunitaria no se encontraba entre las principales prioridades de los seis Estados Miembros que crearon las Comunidades Europeas. Se hicieron ciertas menciones en el Tratado de la CECA de 1951⁶¹⁹, confirmadas posteriormente en el Tratado Constitutivo de la CEE⁶²⁰, donde se incluían mejoras de las condiciones laborales y de vida entre los objetivos a cumplir.

Con el Tratado de Roma se creó el Fondo Social Europeo, que servía principalmente para financiar medidas de reconversión profesional y de reinstalación teniendo como principales beneficiarios a los Estados Miembros más ricos que poseía una mayor experiencia en la presentación de solicitudes. Hasta que se elaborara en 1974 el Primer Programa de acción social, no tuvo lugar el auténtico inicio de una política social comunitaria, que en esos primeros instantes se centraba básicamente en las ayudas que proporcionaba el mencionado Fondo Social Europeo.

⁶¹⁹ El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del carbón y del acero (Tratado CECA) se firmó en París en 1951 por Francia, Alemania, Italia y los países del Benelux, para crear una comunidad que tuviera como finalidad la libre circulación del carbón y del acero y el libre acceso a las fuentes de producción.

⁶²⁰ El Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado CEE) se firmó en Roma en 1957 por Francia, Alemania, Italia y los países del Benelux para crear una comunidad que tuviera como finalidad los intercambios para favorecer los intercambios comerciales del crecimiento económico.

El avance en el Modelo Social Europeo fue mínimo con la aprobación del Acta única Europea firmado en 1986, cuyo nuevo artículo 118 A del tratado CEE sólo contemplaba medidas para preservar la salud y seguridad en los centros de trabajo, aunque si bien es cierto, el Acta única Europea introdujo artículos que impulsaban el Diálogo Social entre los interlocutores sociales y veía como una necesidad el incremento de la cohesión de los Estados Miembros.

El siguiente hito a destacar fue la aprobación en 1989 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales fundamentales de los trabajadores, a pesar de contar con el voto negativo del Reino Unido. Su principal objetivo fue contribuir a la construcción de la dimensión social del mercado interior. Con el paso del tiempo, esta Carta se criticó por parecer más una mera declaración de intenciones políticas no vinculantes, que una auténtica norma jurídica vinculante que garantizase los derechos sociales fundamentales de los ciudadanos europeos.

En el mismo año 1989 la Comisión elaboró el Segundo Programa de acción social, que consiguió cumplir gran parte de las medidas que incluía, y entre las que figuraban por ejemplo directivas sobre la prueba de la relación laboral, la protección de la maternidad y del trabajo juvenil o los despidos colectivos. A la hora de negociar el Tratado de Maastricht en el año 1991, se temió que la política social fuera un obstáculo para que se aprobara este texto, por lo que finalmente la política social tendría cabida en el tratado CEE, y se añadió un “Protocolo sobre la política social”, firmado por los 12 Estados Miembros, que tendrían voluntad de avanzar en la política social.

En 1993 se aprobó el Libro Verde sobre el futuro de la política social europea⁶²¹, en el que se recogió que *“existe un Modelo Social Europeo claro, basado en la democracia y los derechos individuales, la libertad de negociación colectiva, la economía de mercado, la necesidad de igualdad de oportunidades para todos y la importancia de la protección social y de la solidaridad”*.

El Libro Blanco sobre la política de acción social europea aprobado en 1994⁶²², apuesta por una serie de políticas sociales y económicas, por incrementar la competitividad y el progreso social, y garantizar una mano de obra adaptable, cualificada y motivada. Este documento trató de consolidar todo lo que sí había ido realizando con anterioridad en cuanto al derecho laboral, la salud y la seguridad, la libre circulación y la igualdad de trato de hombres y mujeres, a lo que se añadieron nuevas cuestiones como era la salud pública, la protección social y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos europeos.

La siguiente fase en el desarrollo del Modelo Social Europeo tuvo lugar con la aprobación en 1995 del Tercer Programa de acción social⁶²³, que se centró en fomentar la formación general y profesional, facilitar la libre circulación en la Unión Europea, garantizar la compatibilidad de la vida familiar y profesional, asistir a ancianos, pobres y minusválidos, profundizar el Diálogo Social, o la

⁶²¹ Libro Verde sobre la política social europea - Opciones para la Unión COM (93) 551, noviembre de 1993.

⁶²² Política social europea - Un paso adelante para la Unión - Libro Blanco COM (94) 333, julio de 1994.

⁶²³ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité económico y social y al Comité de las Regiones- Programa de acción social a medio plazo 1995-1997. Bruselas, 12.04.1995 COM (95) 134 final.

utilización más eficaz y eficiente de los fondos con el fin de aumentar el empleo.

La integración a través del Tratado de Ámsterdam de un acuerdo firmado por 11 de los Estados Miembros en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea acaba con una situación muy compleja, y que desembocó en que entre 1993 y 1999 existirían dos claros fundamentos jurídicos en el ámbito de la política social, por un lado estaría el tratado CE, y por otro lado se encontraría un acuerdo diferente que no había suscrito el Reino Unido. Desde este momento, hasta la reciente aprobación del Tratado de Lisboa, que entró en vigor el uno de diciembre de 2009, los principales aspectos del Modelo Social Europeo o “Europa Social” quedaron agrupados en el título XI del Tratado CE.

6.7 El diálogo social

El Diálogo Social es un método de trabajo que mediante el consenso y la negociación permite llegar a acuerdos laborales y sociales, sobre la organización del trabajo, el sistema productivo o las condiciones laborales, poniendo en contacto los intereses de las diferentes partes, es decir las organizaciones empresariales y sindicales de los Estados Miembros y a nivel europeo. Esta herramienta ha demostrado ser eficaz para defender los respectivos intereses y de cumplir los objetivos en las negociaciones⁶²⁴.

⁶²⁴ El Diálogo Social europeo: un camino de consenso para los interlocutores sociales, Félix M. HERRADOR BUENDÍA.

La protección de las condiciones de vida y de trabajo siempre he sido una constante en Europa desde el Tratado Constitutivo de la CE de 1957, aunque no fue hasta el año 1972 cuando se instó a crear el Primer Programa de acción social, finalmente aprobado en 1974, y que tendría consecuencias de relevante importancia para la política social europea y el desarrollo del Diálogo Social, que se regularía en el artículo 118 B del Tratado Constitutivo de la CE⁶²⁵, y establece asimismo en el año 1986 en el artículo 22 del Acta única Europea⁶²⁶.

Sin lugar a dudas Jacques Delors⁶²⁷ tuvo un papel indiscutible a la hora de promocionar los contactos personales que desembocarían en un encuentro informal en 1985 en Val Duchesse, para tener un consenso entre las partes en varias consultas tripartitas en el seno de la Unión Europea, teniendo un diálogo previo a las decisiones definitivas que se adoptarían en las políticas sociales. A pesar del acierto del Diálogo Social, éste tuvo obstáculos que había que superar, como fue el tratar de encontrar una noción común de contrato colectivo, o la carencia de una relación adecuada entre el convenio colectivo y las normas jurídicas, o entre la negociación y la legislación.

⁶²⁵ En el art. 22 del AUE de 1986, se utiliza por primera vez el término “acuerdo”, que posibilita poner la primera piedra del proceso de construcción a largo plazo, de un sistema europeo de relaciones laborales basado en convenios colectivos.

⁶²⁶ A su vez en el art. 22 del AIJE (cap. 1º “cooperación en materia de política económica y monetaria (UEM)”, Subsección Tercera “Política social” reza que: - La Comisión procurará desarrollar el diálogo entre las partes sociales a nivel europeo, que podrá dar lugar, si éstas lo consideran deseable, al establecimiento de relaciones basadas en un acuerdo entre dichas partes”.

⁶²⁷ Cabe señalar la vinculación entre Delors y Emanuel Mounier (1905-1950), fundador del movimiento personalista y de la revista *Sprit*, cuya obra consagra el personalismo comunitario tratando de enraizar lo social con el pensamiento cristiano. C. Moix, “El pensamiento de Emanuel Mounier”, Barcelona, 1963.

De este modo, el Diálogo Social europeo continuado entre CES-CEEP-UNICE se convirtió en una *conditio sine qua non* de cualquier acción tendente a fortalecer las políticas de empleo, y el bienestar de los ciudadanos europeos. Tras la aprobación del Acta Única Europea, y comentar la importancia de la cohesión económica y social, el Diálogo Social aumentó su presencia en la elaboración de políticas y estrategias comunitarias, creándose acuerdos en principio no vinculantes, que favorecerían el crecimiento económico y las mejoras sustanciales en el bienestar de los trabajadores.

El Diálogo Social, como nueva garantía y derecho de los trabajadores europeos, ofrece un marco estable para la negociación, y un escenario en el que tendrán cabida estructuras cada vez más diversas y complejas de las puertas sociales, dando pie a que con la consulta a los trabajadores se puedan conseguir soluciones más acertadas ante problemas socioeconómicos, al tiempo que se aumente la productividad y el rendimiento de las empresas y de la economía europea.

Desde una perspectiva subjetiva, los actores que desde un primer momento existieron fueron relevantes a la hora de desempeñar un Diálogo Social basado en el consenso y respeto mutuo de los respectivos intereses en cuestión. La UNICE se constituye como un grupo europeo de interés que representa a los empresarios empleadores e industriales no sólo a nivel comunitario sino también a nivel estatal, centrando sus objetivos en garantizar un mercado único, basado en la cohesión económica y social, la investigación, y la expansión de las nuevas tecnologías.

También destacan en este campo el CEEP, que se vincula a la UNICE. Y el CES que es un grupo propio interés que en contrapartida defiende los intereses de los trabajadores, englobando a un gran número de organizaciones sindicales de aproximadamente una veintena de países europeos.

Existen varios tipos de Diálogo Social. Por un lado, el Diálogo Social institucional comunitario que es aquel en el que desde un marco institucionalizado y tripartito, cuenta con la participación de la Comisión Europea, que ha sido determinante a la hora de la formación de lo que se ha llegado a denominar el “ Diálogo Social de Val Duchesse”.

Por otro lado, el Diálogo Social comunitario se caracteriza por la no institucionalización dentro del marco normativo comunitario, es decir este se basará en un diálogo bilateral sin que participen la Comisión Europea, lo que supone la configuración de un Diálogo Social dinámico en el que los participantes e interlocutores sociales se integran en grupos de trabajo informales y comités paritarios, para adoptar los acuerdos finales, pero sin tener que seguir las instrucciones y directrices normativas comunitarias que se hayan preestablecido en torno a la materia de la política social.

Continuando con la perspectiva subjetiva, no solamente los interlocutores serán relevantes a la hora de desarrollar el Diálogo Social, sino que también se ha de contar con la participación de Instituciones relevantes como son: el Comité Económico y Social, el Comité permanente de empleo, los comités paritarios informales, y los comités paritarios sectoriales.

Evidentemente el diálogo con los interlocutores sociales se constituye como una de los principales pilares en nuestro modelo social europeo, para garantizar un ciclo dinámico de debates, negociaciones y consultas que realizarán estos interlocutores. Este diálogo, ya sea bipartito o tripartito, sirve como complemento de las actuaciones que realizan las autoridades nacionales encargadas de desarrollar el Diálogo Social en cada uno de los Estados Miembros.

En cuanto al Diálogo Social intersectorial se puede observar una evolución histórica, que se estructura en tres fases. La primera de ellas tiene lugar entre el año 1985 y 1991, época en la que el Diálogo Social pudo comenzar sus trabajos, elaborándose resoluciones, Dictámenes comunes y declaraciones, aunque sin carácter vinculante. En la segunda fase destaca la firma de un acuerdo entre los interlocutores sociales el 31 octubre 1991, y en la que se dotó de efectos jurídicos a convenios negociados por los interlocutores sociales europeos, y la aprobación de tres convenios sobre el permiso parental en 1995⁶²⁸, el trabajo a tiempo parcial en 1997⁶²⁹ y los contratos de duración determinada en 1999⁶³⁰.

Finalmente la tercera fase tuvo su origen en diciembre 2001 en la cumbre de Laeken, donde los interlocutores sociales presentaron una “contribución común” a la Cumbre, y en la que se realizan

⁶²⁸ Directiva 96/34/CE del Consejo de 3 de junio de 1996 relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES.

⁶²⁹ Directiva 97/81/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES.

⁶³⁰ Directiva 99/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada de la CES, la UNICE y el CEEP.

esfuerzos para aumentar la autonomía e independencia del Diálogo Social.

Como se mencionó con anterioridad el Diálogo Social intersectorial puede ser bipartito y tripartito. El diálogo bipartito, que goza de más importancia desde finales de los 90 ha tenido reflejo en varios acuerdos, como los logrados por ejemplo con la aprobación de un Acuerdo marco sobre el teletrabajo en 2002. Por otro lado, la creación de la cumbre social tripartita⁶³¹ supone un nuevo paso en el avance de la concertación tripartita europea, la cual se desarrolla actualmente en el ámbito de la educación y la formación, el empleo, la protección social y el diálogo macroeconómico.

Actualmente, también se observa la evolución que han sufrido los diferentes actores en este Diálogo Social europeo. En relación a la representación de los trabajadores, existe la FERPA (Federación Europea de Jubilados y Personas Mayores), Eurocadres (Consejo de los Cuadros Europeos), y el CES (Confederación Europea de Sindicatos), mientras que los empresarios europeos se siguen representando con la UNICE (Unión de industrias de la Comunidad Europea), la CEEP (Centro Europeo de la Empresa Pública), y la UEAPME (Unión Europea de la artesanía y las pequeñas y medianas empresas).

Entre los principales acuerdos marco que se han acordado por estas organizaciones representativas de los intereses de los

⁶³¹ Esta Cumbre Social Tripartita se creó mediante la 2003/174/CE: Decisión del Consejo, de 6 de marzo de 2003, por la que se crea la Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo.

trabajadores y de los empresarios se encuentran los correspondientes al trabajo a tiempo parcial⁶³², trabajo de duración determinada⁶³³, permisos parentales y por razones familiares⁶³⁴, el teletrabajo y el régimen de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal⁶³⁵.

Al hablar del Diálogo Social sectorial, hemos de hacer referencia al importante desarrollo que tuvo lugar en 1998, con la Comunicación denominada “adaptación y fomento del Diálogo Social a escala comunitaria”⁶³⁶ se establecieron los fundamentos de una nueva estructura y organización del Diálogo Social sectorial europea, destacando el importante papel que tendrían los novedosos *comités de Diálogo Social sectorial*⁶³⁷, que han de corresponder a categorías o sectores específicos, que estén estructurados adecuadamente, e integrados por organizaciones con un prestigio reconocido.

⁶³² Directiva 97/81/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES [Véanse los actos modificativos].

⁶³³ Directiva 99/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada de la CES, la UNICE y el CEEP.

⁶³⁴ Directiva 96/34/CE del Consejo de 3 de junio de 1996 relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES [Véanse los actos modificativos].

⁶³⁵ Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal.

⁶³⁶ Comunicación de la Comisión de 20 de mayo de 1998 «Adaptación y fomento del diálogo social a escala comunitaria» [COM (98) 322 final - no publicada en el Diario Oficial].

⁶³⁷ Los comités de Diálogo Social sectorial se componen por un máximo de 50 representantes de los interlocutores sociales, con paridad entre trabajadores y empleadores. Como mínimo celebrará en un pleno anual para debatir asuntos específicos en reuniones de secretarías ampliadas o de grupos de trabajo restringidos. www.europa.eu.

En el marco de la Estrategia de Lisboa, el año 2000 fue clave en la evolución del Diálogo Social, al igual que también despertó gran relevancia la Comunicación de la Comisión Europea en el año 2002 denominada “el Diálogo Social europeo, fuerza de modernización y cambio”⁶³⁸, que sirvió para crear un Diálogo Social más eficaz que una mejora sustancial de las estructuras representativas existentes.

La Comisión Europea ha continuado su tarea de defender los intereses comunitarios mediante el impulso de la política social y por supuesto el Diálogo Social, con el fin de mejorar el contexto laboral, y mediante la concertación y el establecimiento de acuerdos, conseguir grandes logros y avances sociales para los ciudadanos, y en particular los trabajadores de la Unión Europea.

La Comisión europea ha tratado de reforzar el Diálogo Social europeo, mostrando la necesidad de su modernización y cambio a través de una comunicación aprobada en el año 2002⁶³⁹, donde la Comisión expone su visión sobre el futuro del Diálogo Social como elemento clave para mejorar la Gobernanza de la Unión Europea ampliada, y como elemento que contribuirá a impulsar las reformas sociales y económicas necesarias.

En este documento la Comisión pretende aumentar la participación de todos los interlocutores sociales en el proceso de

⁶³⁸ Comunicación de la Comisión de 26 de junio de 2002 - El diálogo social europeo, fuerza de modernización y cambio [COM (2002) 341 final - no publicada en el Diario Oficial].

⁶³⁹ Comunicación de la Comisión de 26 de junio de 2002 - El Diálogo Social europeo, fuerza de modernización y cambio [COM (2002) 341 final - no publicada en el Diario Oficial].

toma de decisiones del Diálogo Social europeo, por lo que aboga por mejorar la consulta de todos los interlocutores sociales, para lo que se ha de aplicar el procedimiento de consulta obligatoria establecida en la normativa comunitaria.

Apuesta por aumentar la visibilidad del Diálogo Social, difundiendo la contribución que los interlocutores sociales realizan para mejorar el Diálogo Social, y haciendo hincapié en el principio de transparencia mostrando a los ciudadanos los acuerdos alcanzados, sobre el trabajo a tiempo parcial, el trabajo de duración determinada o permisos parentales y por motivos familiares.

Se insiste en que se ha de reforzar el papel que desempeñan los interlocutores sociales, mediante la interacción entre los gobiernos nacionales, las autoridades regionales y locales, la sociedad civil y las Instituciones europeas, por lo que será muy importante la concertación social y encontrar respuestas innovadoras que solucionen problemas como la carencia de un empleo de calidad, la exclusión, y los trabajos precarios.

Por otro lado se indica que se ha de conseguir una modernización económica y social a través del Diálogo Social, por lo que será necesario volver a estructurar de un modo adecuado la concertación tripartita mediante el establecimiento de diálogos macroeconómicos, valorando el trabajo realizado por el Comité de protección social o mediante seguimiento de las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa. También se debe reforzar la participación de los interlocutores sociales en los capítulos de la Estrategia de

Lisboa, consultando a los interlocutores sociales sobre los aspectos y medidas que se han de tomar en cuestiones sociales y laborales.

La Comisión entiende que es preciso mejorar el seguimiento y la aplicación de los acuerdos que se hayan alcanzado, y por supuesto se ha de hacer todo lo posible por ampliar y enriquecer el Diálogo Social, debido a que se constituye como una herramienta necesaria para llevar a cabo el proceso de modernización económica y social en aspectos tales como la prolongación de la vida activa, la formación profesional, o la garantía de la igualdad de oportunidades de los trabajadores.

La Comisión Europea ha tratado de desarrollar el Diálogo Social dentro de la Unión Europea ampliada, aspecto que se refleja en una Comunicación de la Comisión realizada en 2004⁶⁴⁰, donde la Comisión Europea trata de concienciar sobre los resultados obtenidos mediante la utilización del Diálogo Social europea, tratando de mostrar mejor sus aspectos internos, que los ciudadanos tengan un mayor conocimiento sobre el mismo, y así seguir evolucionando en su desarrollo y utilización por los interlocutores sociales.

Sin lugar a dudas que las ampliaciones de la Unión Europea han constituido un reto para el Diálogo Social, debido a las reestructuraciones pertinentes que se ha de realizar a todos los niveles dentro de la Unión Europea. Por ello, la Comisión Europea instó a los interlocutores sociales tanto europeos como nacionales a que

640 Comunicación de la Comisión Colaboración para el cambio en una Europa ampliada: Potenciar la contribución del Diálogo Social euro. Bruselas, 12.8.2004 COM (2004) 557 final.

colaborasen a la hora de debatir temas relevantes como la incorporación de las personas al mercado de trabajo, la inversión en capital humano y en la calidad de los puestos de trabajo, y mediante la adaptación a través de la implantación progresiva de la “flexiguridad”.

Es imprescindible que exista una cooperación entre los interlocutores sociales del Diálogo Social, mediante la creación de más foros de diálogo, el mejor aprovechamiento de los Fondos Estructurales, y sacando partido a las buenas prácticas utilizadas por los demás agentes sociales.

En esta comunicación la Comisión Europea anima los interlocutores sociales a que aprovechen todas las ventajas que proporciona la negociación colectiva, al tiempo que la Comisión mejora la imagen del Diálogo Social, y cooperar con los interlocutores sociales mediante la promoción del intercambio de información y experiencias, facilitando ayuda a través de la página web de Diálogo Social, mediante la celebración de seminarios para concienciar sobre la importancia del Diálogo Social europeo, o mediante el apoyo financiero a las acciones de evaluación y seguimiento.

En el año 2007 la Comisión realizó una Comunicación a otras Instituciones comunitarias sobre el establecimiento de los principios comunes de la flexiguridad⁶⁴¹, constituida como un mecanismo para crear más y mejores puestos de trabajo de calidad en el territorio

⁶⁴¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 27 de junio de 2007, «Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad» [COM (2007) 359 final - no publicada en el Diario Oficial].

comunitario, llegando a un equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad del empleo. Para conseguir este objetivo se está apostando por la flexiguridad, definida como una estrategia integrada que trata de mejorar al mismo tiempo la seguridad y la flexibilidad dentro del mercado de trabajo, garantizando la flexibilidad de las modalidades contractuales, y garantizando la seguridad y derechos adquiridos con el paso del tiempo por los trabajadores en sus puestos de trabajo.

Por un lado, con la flexibilidad se posibilita la adaptación a las transiciones de la vida, es decir cuando se cambia de un empleo a otro, cuando una persona es despedida o la jubilación, entre otras cuestiones; también se consigue conciliar la vida profesional y privada, al tiempo que se consigue una mejor estructura y sistematización a la hora de organizar el trabajo.

Por otro lado con la seguridad se sigue otorgando garantías como las indemnizaciones desempleo; se permite evolucionar en la carrera profesional; y se continúa con la política de la formación continua de los trabajadores.

La utilización de la seguridad se legitima en dar cumplimiento al principal objetivo de la Estrategia de Lisboa Renovada, es decir a crear más, y mejor empleo de calidad en la Unión Europea, lo que justifica que nuestro Modelo Social Europeo se transforme y modernice no con medidas específicas, sino más bien desde un enfoque integrado, que englobe en su totalidad todos los asuntos relacionados con la política y el Diálogo Social.

La importancia del Diálogo Social es clave a la hora de adoptar la seguridad, debido a que los diferentes interlocutores sociales han de negociar para implantar los principios comunes de flexiguridad de una forma ordenada, sistemática y con la aceptación de todos los agentes sociales.

En esta Comunicación de la Comisión, se encuentran los principios comunes que se aplicarán sobre la seguridad, entre los que destacan el conseguir un equilibrio entre los derechos y las responsabilidades; reducir la brecha existente entre los trabajadores excluidos del sistema y los que disponen de un empleo a tiempo completo y de un contrato por tiempo indefinido; reforzar la aplicación de la Estrategia de la Unión Europea para el crecimiento y el empleo; promover la igualdad entre los hombres y mujeres; o garantizar una distribución equitativa de los costes y beneficios de las políticas de flexiguridad y de políticas presupuestarias sanas y viables desde el punto de vista financiero.

El Comité de las Regiones elaboró en el año 2002 un interesante dictamen sobre la situación del Diálogo Social dentro de las fronteras de la Unión Europea, en el que expone su postura sobre la acción de los interlocutores sociales, tanto empresariales como por parte de los trabajadores, a la hora de participar y negociar en el Diálogo Social europeo⁶⁴².

⁶⁴² Dictamen del Comité de las Regiones de 20 de noviembre de 2002 sobre la “Comunicación de la Comisión: El Diálogo Social europeo, fuerza de modernización y cambio” y la “Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece una Cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo”(COM (2002) 341 final. Bruselas, 16 de diciembre de 2002.

En el presente documento elaborado en el año 2002 el Comité de las Regiones valora como positivamente el desarrollo del Diálogo Social europeo que se ha ido produciendo desde el año 1985, entiende que la Comunicación de la Comisión ayuda a clarificar el papel que los interlocutores sociales están desempeñando a la hora de conseguir un incremento de la cohesión económica y social, y aumentar el número de puestos de trabajo de calidad, por lo que invita a todas las partes involucradas a que se intensifique la utilización del Diálogo Social para promover las mejoras sustanciales de las condiciones de trabajo.

A su vez, el Diálogo Social se entiende no sólo como un elemento capaz de suponer un crecimiento económico estable y sostenido, sino que también sirve para alcanzar una mejor Gobernanza.

El Comité apoya la exposición que la Comisión Europea realiza del principio de Subsidiariedad en el ámbito laboral, advierte de la poca intensidad con la que se insta a los interlocutores sociales para que mejoren los mecanismos de decisión y organización interna en aspectos que están intrínsecamente relacionados con el Diálogo Social, y está de acuerdo con la necesidad de reforzar la visibilidad del Diálogo Social y el papel que desempeñan los interlocutores sociales, por lo que solicita que se coopere para poder dar a conocer las mejores prácticas y experiencias utilizadas, y flexibilizar el intercambio de información tanto en los entes locales como en los entes regionales de cada uno de los Estados Miembros.

El Diálogo Social se ha de enfocar como una fuerza que contribuya al proceso de modernización económica y social de la Unión Europea, por lo que el Comité de las Regiones suscribe la valoración positiva que la Comisión Europea realiza sobre las perspectivas de la expansión del Diálogo Social, que bien podría ser en un futuro un gran instrumento de modernización como propugnaba el Consejo Europeo de Lisboa.

El Comité de las Regiones en este dictamen expresa su conformidad con que la Comisión Europea aceptara la petición que realizaron los interlocutores sociales para que el Comité permanente fuera sustituido por una nueva concertación tripartita, ve con buenos ojos las propuestas de la Comisión Europea para que los interlocutores sociales participen en la elaboración de normativa de la cumbre social tripartita propuesta, y añade que los interlocutores sociales pueden desempeñar un papel decisivo para el cambio, participando abiertamente y cooperando, siendo el Diálogo Social un instrumento que ayude a cumplir los objetivos propuestos por la Estrategia de Lisboa.

Desde el Comité de las Regiones, tal como se indica en el dictamen, se ha valorado positivamente el propósito de la Comisión Europea de incluir el empleo dentro del proceso abierto de coordinación, teniendo en cuenta las posiciones y posturas de los interlocutores sociales antes de elaborar las propuestas para las directrices que se han de aplicar en la elaboración de las políticas de empleo.

En cuanto al Diálogo Social bilateral, el Comité de las Regiones es consciente de la actitud crítica que la Comisión Europea tiene sobre el trabajo de las organizaciones intersectoriales en áreas cruciales como son el seguimiento de acuerdos o de declaraciones, la negociación o la participación.

El Comité de las Regiones valora positivamente las propuestas realizadas por la Comisión Europea sobre la ampliación de nuevos Estados Miembros y su incorporación a la Unión Europea, destacándose la buena voluntad de estos nuevos integrantes a utilizar los recursos financieros disponibles para incrementar la capacidad de los interlocutores sociales en estos países candidatos para mejorar sustancialmente del Diálogo Social y la participación de los representantes tanto de los trabajadores como de los empresarios.

Se insta a que se apoye el desarrollo de estructuras organizativas nacionales para los interlocutores sociales de estos países candidatos, puesto que tales estructuras serán imprescindibles para poder participar en un eficaz Diálogo Social, al tiempo que se valora las medidas realizadas por los interlocutores sociales europeos puestas en práctica en los países candidatos en colaboración con sus respectivos homólogos.

Evidentemente, el Comité de las Regiones ha propuesto una serie de iniciativas para reforzar el Diálogo Social a todos los niveles, instando a la Comisión Europea a que continúe diferenciando con precisión entre el diálogo de los interlocutores sociales con la Unión Europea y el diálogo bilateral que suelen realizar los mismos interlocutores sociales entre sí.

Se solicita a la Comisión Europea que continúe respetando en lo sucesivo las declaraciones e intenciones realizadas por los interlocutores sociales de los sectores afectados, para que haya un Diálogo Social más autónomo y se implementen medidas ordenadas y organizadas dentro de un programa de trabajo conjunto y coherente con la organización establecida dentro del Diálogo Social.

Se cree oportuno que la Comisión Europea tenga en cuenta la propuesta de coordinación técnica de las diferentes delegaciones de los empresarios en las cumbres sociales tripartitas, para que de este modo los empresarios del sector público se encuentren en condiciones de igualdad con las condiciones del sector privado, se solicita a la Comisión que continúe colaborando con los interlocutores sociales para realizar estudios tendentes a resolver situaciones de conflicto en la interpretación y aplicación de acuerdos europeos, y finalmente sería interesante que la Comisión europea reconsiderará la organización y composición de los comités consultivos que permita otorgar a los interlocutores sociales la condición de miembros.

6.8 El Empleo

A pesar de que el desempleo ya era una preocupación desde el Tratado Constitutivo de la CE, el tratamiento del empleo fue más bien escaso, así que hubo que esperar hasta la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Copenhague en junio de 1993, donde se adquirió conciencia por el gran problema que suponía para la Unión Europea el desempleo.

Por ello, se aprobó el Libro Blanco sobre “Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI”⁶⁴³, texto que también se denominan “Libro de Delors”, y que abordaba por primera vez el desempleo desde una perspectiva triple del desempleo tecnológico, coyuntural y estructural, veía las posibilidades de crear un mercado más competitivo, y veía la necesidad de investigar en campos para mejorar la creación de empleo, fomentando la sociedad información, las redes transeuropeas de transportes, el sector audiovisual y las mejoras en las condiciones de vida, cultura y ocio, sin pasar por alto el fomento de las políticas activas de empleo.

En el Consejo Europeo de Corfú, Grecia, en junio de 1994 se encargó la Comisión Europea, al Consejo de asuntos sociales y al ECOFIN que informaran al Consejo Europeo de Essen sobre la situación del empleo, para que posteriormente en el mencionado consejo propio de Essen de diciembre de 1994 se adoptaran orientaciones generales que son la base de las actuales directrices para el empleo, como son la mejora de la situación laboral mediante la inversión en formación profesional, el aumento en la creación de empleo con una organización más flexible del trabajo, la reducción de los costes salariales accesorios, o la priorización en grupos especialmente afectados por el desempleo, como son los desempleados de edad, las mujeres y los jóvenes.

En el Consejo Europeo de Cannes de 26 y 27 junio 1995 se solicitó a los Estados Miembros que presentarán al Consejo de Madrid

⁶⁴³ COM (93) 700.

programas plurianuales, donde incluirían las realizaciones que iban a desarrollar en el campo del empleo. También los Estados Miembros tuvieron que adaptar sus políticas macroeconómicas nacionales para que pudieran centrar sus objetivos en garantizar la igualdad de oportunidades y hacer frente al desempleo.

En el Consejo Europeo de Madrid del 15 y 16 de diciembre de 1995 se confirmaron los cinco grandes objetivos esenciales que se fijaron en el Consejo Europeo de Essen, y se solicitó prestar mas atención a las iniciativas locales de desarrollo, la reducción de los impuestos nacionales sobre el trabajo y mejorar los sistemas de subsidios por desempleo.

En el Consejo Europeo de Turín de 29 marzo 1996 Jacques Santer presentó al Consejo la iniciativa “Pacto Europeo de Confianza para el empleo”, para establecer una estrategia común y coherente que coordinase las actuaciones y esfuerzos de los gobiernos, de los interlocutores sociales y de las Instituciones europeas, , siendo este pacto fructífero debido a que surgió la primera conferencia tripartita entre gobiernos, interlocutores sociales y Comisión sobre crecimiento y empleo que se celebró en Roma en 1996.

Con la aprobación del Tratado de Ámsterdam en 1997 se culminó la estrategia iniciada en Essen, y se otorgó una importancia sin precedentes dentro de la Unión Europea al empleo, debido a que por primera vez se introdujo en un Tratado como una política de la Comunidad Europea. Por primera vez se incluyó un título que se centraba exclusivamente al empleo, de forma independiente a la

política social, regulado en el título VIII en los artículos 125 a 130 del Tratado de la Unión Europea.

En el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997 se decidió que el nuevo título sobre el empleo incorporado al Tratado de Ámsterdam tuviera efectos inmediatos. Se decidió elaborar “las Directrices para el Empleo”, donde se detallarán los ejes a seguir para reducir el desempleo dentro de la Unión Europea, y estas directrices se deberán incluir en planes de acción nacionales para el empleo, confeccionados por los Estados Miembros con una perspectiva plurianual. En el marco de esta estrategia, que se comenzó a denominar “Estrategia Europea del Empleo” se realizaron las primeras “directrices para el empleo” en 1998.

En la cumbre de Cardiff de 15 y 16 junio de 1998, los Jefes de Estado y de Gobierno destacaron importancia de adoptar reformas para mejorar la competitividad y funcionamiento de los mercados de bienes, servicios y capitales, y se decidió que trabajasen conjuntamente los Consejos de Asuntos Sociales y de Economía y Finanzas para compartir la información sobre las mejores experiencias y prácticas, y para que lleven a cabo la evaluación de los Planes de acción , y tener en cuenta las directrices para el empleo que se hubieran establecido para ejecutarse al año siguiente.

En la cumbre de Viena del 11 y 12 diciembre 1998 se produjo la consolidación de la Estrategia Europea del Empleo, debido a la relevancia que había adquirido el tema del empleo en la Unión Europea. En el Consejo Europeo de Berlín de 23 y 24 marzo 1999 el empleo no era una prioridad, aunque sí lo fue el debate del Fondo

Social Europeo, que lo habían convertido en el principal instrumento financiero comunitario para apoyar el desarrollo de los recursos humanos y la política del empleo.

El Proceso de Colonia, en base a la celebración del Consejo Europeo de Colonia entre los días 3 y 4 junio 1999, adoptó el denominado “Pacto Europeo para el Empleo”, cuyo principal objetivo era reducir el desempleo, mediante la mejor aplicación de la estrategia sobre el empleo, la modernización y mejora de la capacidad innovadora de los mercados de bienes, servicios y capitales, y mediante el establecimiento de un diálogo macroeconómico para lograr la coordinación de la política económica y la mejora de las interacciones entre la evolución de los salarios y la política monetaria, presupuestaria y financiera.

El Consejo Europeo de Helsinki se celebró el día 10 y 11 diciembre 1999, en donde se presentaron el informe conjunto sobre el empleo de 1999, la propuesta de directrices para las políticas nacionales de empleo de 2000, y las Recomendaciones a los Estados Miembros para la aplicación de las políticas de empleo. En este Consejo se instó a la utilización de las nuevas tecnologías para aumentar la competitividad, la cohesión social y el empleo.

El Consejo Europeo de Lisboa celebrado los días 23 y 24 marzo 2000, tuvo como principales objetivos reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social como parte de una economía basada en el conocimiento. Como no se obtuvieron los resultados deseados en el año 2005 se decidió Relanzar la Estrategia de

Lisboa⁶⁴⁴, y así tratar de mejorar la economía europea, y obtener los resultados previstos en materia de crecimiento, productividad, competitividad y empleo.

Hace relativamente poco tiempo que la Comisión Europea se volvió a pronunciar sobre la situación del empleo en la Unión Europea mediante la elaboración de una nueva Comunicación de 2009 denominada “un compromiso compartido a favor del empleo”, destinada a otras Instituciones, que remarcaría una vez más la necesidad de reforzar el compromiso conjunto en las políticas comunitarias, y sobre todo en las políticas de empleo, debido al presente contexto socio económico en el que nos encontramos⁶⁴⁵.

Hoy más que nunca la cooperación en materia de empleo es necesaria debido a los altos niveles de desempleo, la carencia de puestos de trabajo de calidad, y la actual crisis económica. Para hacer frente a esta situación, a través de la cooperación, se tendrán que coordinar las políticas de empleo, apoyar a aquellas personas más desfavorecidas, y aumentar los niveles de productividad y competitividad en base a la Estrategia de Lisboa renovada de 2005.

La crisis económica ha tenido un gran impacto sobre el mercado de trabajo europeo, desapareciendo muchos puestos de

⁶⁴⁴ Comunicación al Consejo Europeo de primavera de 2 de febrero de 2005 «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - Relanzamiento de la estrategia de Lisboa. Comunicación del Presidente Barroso de común acuerdo con el Vicepresidente Verheugen» [COM (2005) 24 final – no publicado en el Diario Oficial].

⁶⁴⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 3 de junio de 2009 – Un compromiso compartido en favor del empleo (COM (2009) 257 final).

trabajo, y disminuyendo la calidad de vida de muchos trabajadores. Por tanto, deben otorgarse a los trabajadores en las empresas los instrumentos necesarios para hacer frente a esta crítica situación, para reincorporar a las personas al mercado laboral, mejorar las condiciones socioeconómicas de los trabajadores, y por supuesto continuar un crecimiento sostenible respetuoso con el medio ambiente.

La forma de elaborar eficaces políticas de empleo se observó en la Comunicación de la Comisión Europea “gestionar la recuperación europea”⁶⁴⁶ donde se sentaron las bases para configurar las 3 prioridades clave en la Unión Europea: mantener el empleo, crear puestos de trabajo y promover la movilidad; incrementar el acceso al empleo; y finalmente intentar mejorar las competencias y satisfacer las necesidades del mercado de trabajo.

De este modo, es necesaria una participación conjunta de las Instituciones comunitarias y los Estados Miembros, junto a los interlocutores sociales, para poder cumplir estas tres prioridades, contando con el apoyo de instrumentos como son el Fondo de adaptación a la globalización⁶⁴⁷ o el Fondo social europeo⁶⁴⁸.

⁶⁴⁶ COM (2009) 114 final de 4.3.2009.

⁶⁴⁷ El fondo europeo de adaptación a la globalización (FEAG) trata de mejorar la situación de los trabajadores, principalmente en aquellos sectores y regiones más vulnerables debido a las consecuencias negativas de una economía de mercado globalizada.

Reglamento (CE) nº 1927/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006 por el que se crea el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización.

⁶⁴⁸ El fondo social europeo durante el período 2007-2013 tratará de contribuir a consolidar la cuestión económica y social de la Unión Europea, por supuesto mejorando la situación del empleo y las oportunidades laborales de los trabajadores.

En cuanto a la prioridad de tratar de mantener el empleo, crear puestos de trabajo y promover la movilidad, se ha de reforzar el espíritu de empresa, la innovación, el trabajo por cuenta propia, y reestructurar la organización empresarial para aumentar la competitividad y productividad, y asegurar los itinerarios profesionales de los trabajadores. Hay que adoptar medidas para cubrir todos los puestos de trabajo vacantes que no se cubren debido a la inadaptación de la oferta de competencias a las necesidades de los mercados de trabajo.

En definitiva, tal y como se refleja en esta comunicación, hay que adoptar medidas prioritarias como son la mejor utilización de las medidas de reducción del tiempo de trabajo; prever y gestionar mejor las reestructuraciones; reforzar la creación de empleo; o facilitar la movilidad.

Para poder cumplir la segunda prioridad de tratar de mejorar las competencias y la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo, hay que lograr crear un compromiso compartido para mejorar todas las competencias y a todos los niveles, siendo uno de los pilares básicos de esta modernización el desarrollo en la Unión Europea, y en concreto en el ámbito laboral, de la educación y la formación entre los trabajadores europeos.

Reglamento (CE) nº1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº1784/1999 [Diario Oficial L 210 de 31.7.2006].

Para lograr este objetivo, la Comisión Europea propuso medidas prioritarias, como son la mejora de las competencias y el refuerzo del aprendizaje permanente; el ayudar a los jóvenes ahora mismo, en una situación de grave desajuste socioeconómico.

La última prioridad clave que es incrementar el acceso al empleo, principalmente de aquellas personas que encuentran más dificultades como son las mujeres, trabajadores de más edad, y estratos de la sociedad que sufren discriminaciones, con el fin de incorporarlos de una vez por todas de una forma permanente al mercado laboral.

Esta prioridad se cumplirá mediante el refuerzo de la activación, y la facilitación del acceso al empleo en la Unión Europea, y para ello se ha de reforzar el objetivo de la Unión Europea de un “nuevo comienzo” para los adultos desempleados, contribuir a que se incluyan en el mercado de trabajo los desempleados de larga duración, fomentar el empleo de los grupos vulnerables y de los trabajadores de más edad, se ha de estimular la demanda y los puestos de trabajo para los trabajadores poco cualificados, y por supuesto se tiene que reforzar la cooperación y el intercambio de experiencias entre los servicios de empleo públicos y privados.

Las manifestaciones del Comité de las Regiones sobre el empleo han sido varias y diversas, entre las que podemos destacar las siguientes. Ya en el año 2002 el Comité de las Regiones elaboró un

dictamen sobre el fortalecimiento de la dimensión local de la Estrategia Europea de Empleo⁶⁴⁹.

En este documento el Comité de las Regiones estima oportuno valorar positivamente el compromiso continuo que sea ejercido en la dimensión local de la Estrategia Europea para el Empleo, siendo una respuesta global al proceso de definición de los roles de los agentes locales en las estrategias de empleo a la hora de resolver los problemas y crear nuevas oportunidades de progreso en el ámbito laboral.

Desde la perspectiva local, que el Comité de las Regiones expresa en este Dictamen, los problemas se pueden atajar de un modo más eficaz debido a su cercanía al ciudadano, siendo relevante la cooperación que ha de existir entre los interlocutores sociales y los actores locales para la ejecución satisfactoria de las estrategias, medidas y acciones locales empleo.

Se ha de seguir un camino hacia la dimensión local de la Estrategia Europea del Empleo, siguiendo las tendencias descentralizadoras a la hora de aplicar el espacio europeo el empleo, permitiendo una mayor participación de los entes regionales y locales en la ejecución, y en la formulación de nuevas estrategias y planes de acción en las políticas de empleo.

⁶⁴⁹ Dictamen del Comité de las Regiones de 13 de marzo de 2002 sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo”. Bruselas, 26 de marzo de 2002(COM (2001) 629 final).

Se ha destacado por parte del Comité de las Regiones que la participación de los entes locales y regionales en los planes nacionales de acción han sido insuficientes, y es necesario que los Estados Miembros se aseguren de que tanto los entes locales como regionales que se encuentran dentro de su ámbito de acción, tengan la capacidad y los medios necesarios para desarrollar estrategias locales adecuadas y con un gran impacto, que se encuentran en cooperación y consonancia con los actores locales claves.

La situación que ocupan los entes regionales y locales en la participación de los servicios de empleo es privilegiada, por tanto para el Comité de las Regiones hay que fomentar la participación de las entidades locales en los servicios públicos de empleo y formación, se han de perfeccionar las normas legislativas sobre el empleo, se han de mejorar los indicadores que controlen la evaluación de las acciones que se han aplicado en el campo del empleo en el entorno regional y local, y por supuesto se observa necesario una relación más estrecha entre las situaciones que gestionan los servicios por el empleo y los entes locales y regionales a la hora de fomentar las buenas prácticas y aprender de los demás.

Ante esta situación, el Comité de las Regiones entiende que los Estados Miembros se tienen que comprometer para el desarrollo y puesta en práctica de las estrategias locales para el empleo, consolidando las relaciones entre los niveles local, regional, nacional y comunitario, lo que se puede conseguir si se aprovechan las experiencias del pasado, y se utilizan con eficacia y eficiencia todos los instrumentos financieros.

En referencia a la Cumbre social tripartita que se menciona en otro dictamen del Comité de las Regiones con fecha de 2004, se muestra otra visión más al respecto de este órgano representativo de los intereses regionales y locales de la Unión Europea⁶⁵⁰.

En base a la Comunicación sobre el diálogo social europeo en el que se apuesta por el diálogo social europeo, fuerza de modernización y cambio, el Comité de las Regiones aplaude el desarrollo y expansión del diálogo social europeo desde el año 1985, calificándose de una vez por todas el cada vez más relevante papel de los interlocutores sociales dentro del diálogo social, y así participando en conseguir el objetivo de lograr el pleno empleo.

Sin lugar a dudas que el diálogo social tiene que ser un instrumento más no sólo para lograr el pleno empleo, sino para mejorar el modelo basado en la Gobernanza, en el que cada vez tienen más influencia los interlocutores sociales en la sociedad civil y se conseguirá mejorar la calidad de la legislación de la Unión Europea en el ámbito del mercado laboral.

Al tiempo que el Comité de las Regiones estima que tienen que mejorar sus mecanismos de decisión internos en el ámbito del diálogo social todos los interlocutores sociales, se observa la exigencia de aumentar la visibilidad del diálogo social y el rol que están

⁶⁵⁰ Dictamen del Comité de las Regiones de 20 de noviembre de 2002 sobre la “Comunicación de la Comisión: El diálogo social europeo, fuerza de modernización y cambio” y la “Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece una Cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo” (COM (2002) 341 final – 2002/0136 (COD)).

desempeñando los interlocutores sociales a la hora de negociar las condiciones de trabajo de los ciudadanos europeos.

El diálogo social se convierte en uno de los principales pilares del avance socioeconómico en la Unión Europea, siendo uno de los instrumentos de modernización de los que se hablaba en el Consejo Europeo de Lisboa, por lo que el Comité de las Regiones añade que es interesante la creación de una Cumbre social tripartita sobre el crecimiento y el empleo, plasmándose de una vez por todas la sustitución del Comité permanente de empleo por la concertación tripartita antes mencionada.

Para el Comité de las Regiones los interlocutores sociales contribuirán de una forma significativa a la modernización y mejora, y consecución de la cohesión social y de la calidad en el empleo europeo, por lo que estos interlocutores se han de comprometer a participar en el método abierto de coordinación.

La ampliación es un aspecto relevante en el tema del diálogo social y de la consecución del objetivo del pleno empleo, y en el que el Comité de las Regiones aplaude las propuestas realizadas por la Comisión Europea sobre los países candidatos a la Unión, y en concreto sobre la utilización eficiente de los recursos financieros para tranquilizar una capacidad adecuada en los interlocutores sociales en todos estos países candidatos.

Por tanto para el Comité de las Regiones sería oportuno que la Comisión Europea apoyara al desarrollo de las estructuras nacionales para los interlocutores sociales de los países candidatos mencionados,

ya que se considera que son estructuras organizativas imprescindibles para lograr un verdadero diálogo social europeo.

El Comité de las Regiones como es de costumbre, presenta iniciativas para mejorar el diálogo social a todos los niveles existentes, por lo que este órgano auxiliar entiende que se debe distinguir entre el diálogo de los interlocutores sociales con la Unión Europea, y el diálogo bilateral que podrán ejercer estos interlocutores entre sí, al tiempo que respeta el papel que se ha otorgado a la Comisión Europea a la hora de facilitar la mejora, desarrollo y expansión del diálogo social europeo.

Así se indica que se ve oportuno examinar las oportunidades que proporciona la participación del Comité de las Regiones en las tareas que se han asignado a las conversaciones tripartitas, se propone la Comisión Europea que continúe con la elaboración de ideas sobre la mejora constante del diálogo social a largo plazo, y se insta a la Comisión Europea a que replantee la propuesta de coordinación técnica de la delegación de los empresarios en las cumbres sociales tripartitas, con el fin de que tales empresarios se encuentren en un plano de igualdad, con aquellos otros empresarios que actúan en el sector privado, evitando de este modo cualquier atisbo de discriminación.

En el año 2003 el Comité de las Regiones contribuyó a la mejora de la situación laboral en la Unión Europea, aportando su

opinión en referencia a las directrices de las políticas de empleo de los Estados Miembros en otro de sus documentos⁶⁵¹.

En este breve dictamen elaborado por el Comité de las Regiones en el año 2003, se acoge positivamente la propuesta que hizo la Comisión Europea de que se haga hincapié en el impulso de la Gobernanza y la ejecución de la estrategia de empleo, facilitando la participación de las entidades locales y regionales en la aplicación de todas las directrices de empleo, por lo que se requerirá de un gran esfuerzo y respaldo político por parte de las Instituciones comunitarias, al igual que se requerirá de todos los instrumentos financieros y no financieros de la Unión Europea que traten de potenciar la política de empleo, principalmente en su dimensión local y regional.

Las actuaciones realizadas son cada vez de menor intensidad cuando éstas se desarrollan a gran escala, con el fin de participar más y dar solución a todos aquellos problemas que tienen lugar en los ámbitos locales y regionales, dando así cumplimiento al principio de la descentralización administrativa a favor de todos los entes locales y regionales que aplican la política de empleo, y son mejores conocedores de la situación de los trabajadores.

Para el Comité de las Regiones estas directrices sobre el empleo han de incorporar información precisa sobre todas las estrategias de empleo que siguen implementado en el ámbito local y

⁶⁵¹ Dictamen del Comité de las Regiones de 3 de julio de 2003 sobre la “Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados Miembros” (COM (2003) 176 final – 2003/0068 (CNS)).

regional, siempre manteniendo una estrecha vinculación con todos los planes nacionales de acción, y siempre reforzando la participación de los parlamentos nacionales a la hora de ejecutar la estrategia de empleo.

El Comité de las Regiones es una institución que es sensible a la situación de las personas que gozan de una mayor longevidad, dado su situación más vulnerable en el mercado de trabajo, por lo que en el mes de septiembre de 2004 elaboró otro dictamen acerca de la situación laboral de este grupo de la sociedad europea⁶⁵².

El Comité entiende y así lo expresa en este dictamen que se han de adoptar medidas necesarias para mejorar la calidad laboral de los trabajadores, como podrían ser la prolongación de la vida activa, mejores condiciones de higiene y seguridad laboral, incentivar financieramente de una forma más adecuada, garantizando flexibilidad en la organización del trabajo, mejorando formación permanente en las empresas, o mediante la implementación de políticas de trabajo activas que contribuyan a la consecución de una Sociedad del Bienestar.

Para el Comité de las Regiones se debería prestar una especial atención a las tasas de empleo de las mujeres con edades comprendidas entre los 55 y 64 años, y está absolutamente convencido de que todas las acciones y políticas a nivel europeo podrán contribuir

⁶⁵² Dictamen del Comité de las Regiones de 29 de septiembre de 2004 sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo” (COM (2004) 146 final).

a respaldar, mejorar y difundir todas las estrategias sobre el envejecimiento activo.

El empleo de los trabajadores de más edad tendrá que abordarse como un elemento más de la estructura normal de la vida laboral y de la población activa, por lo que será necesario iniciar una profunda transformación cultural que permita aprovechar el potencial de las personas a lo largo de toda su vida, promover el envejecimiento activo, y evitar la exclusión de las personas que tienen más edad.

Tal y como se destaca en el presente Dictamen, se debe premiar la importante contribución de las personas de más edad que realizan en actividades de carácter voluntario informal socialmente útiles, ya sean económicas o sociales, para lo que se han de promover durante toda la vida activa estrategias que promulgan las buenas condiciones de higiene y seguridad en el trabajo, garantizar la formación continua, o asegurar la empleabilidad de los trabajadores en todas las fases de su vida activa.

El Comité de las Regiones coincide con la Comisión Europea al entender que los trabajadores más longevos podrán beneficiarse de su integración en el mercado laboral mediante la aprobación de proyectos dotados financieramente con el Fondo social europeo, también se han de iniciar planes territoriales de empleo en los que participen los interlocutores sociales, para que se aumenten las oportunidades de acceso a la educación y formación, y se refuerzan las políticas activas principalmente que tienen como destinatarios a las personas de más edad.

Se tiene que reconocer la significativa labor de las autoridades locales y regionales cuando se encargan de fomentar iniciativas socialmente útiles que tienen como destinatarios a las personas de más edad, que reforzarán la inclusión de la ciudadanía activa de las personas de más edad, al tiempo que se mejorarán la solidaridad intergeneracional.

Se tiene que aumentar la tasa de empleo de las mujeres de entre 55 y 64 años, personas que tienen que asumir grandes responsabilidades a la hora de atender a hijos y familiares. A su vez, hay que promover junto con las estrategias nacionales sobre la asistencia social y las pensiones, todos los planes territoriales de empleo que permitan adoptar estrategias en los que participen los interlocutores sociales.

El Comité de las Regiones ha mostrado su opinión en referencia al vínculo existente entre la inmigración, integración y empleo, en un documento elaborado en el mes de febrero de 2004⁶⁵³.

En esta nueva aportación del Comité, se analizan de una forma conjunta tres fenómenos globales de gran relevancia actualmente, como son la inmigración, la integración y el empleo en el ámbito de la Unión Europea. De este modo, se proponen ciertas recomendaciones que podrían cumplir las Instituciones comunitarias y los Estados Miembros para perfeccionar, y mejorar estos tres ámbitos.

⁶⁵³ Dictamen del Comité de las Regiones de 12 de febrero de 2004 sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo” (COM (2003) 336 final).

De este modo, se insta a que la Comisión Europea otorgue un papel más relevante a los entes locales y regionales a la hora de promocionar la integración y el empleo, a que se reconozca abiertamente la existencia de un elevado número de trabajadores inmigrantes ilegales, y la necesidad de establecer mecanismos que permitan la legalización de su situación de una vez por todas.

Para el Comité de las Regiones se han de establecer directrices para la contratación de mano de obra cualificada en los países subdesarrollados, para no abusar de su situación delicada, y no incrementar aún más la fuga de cerebros que se está produciendo en estas regiones del planeta. Por todo ello, hemos de facilitar la introducción de nuevas políticas activas de prevención de los fenómenos de inmigración ilegal, hemos de fomentar los derechos humanos de este colectivo de personas, aprovechando por ejemplo la experiencia que puedan tener los entes locales y regionales en ciertas colaboraciones internacionales.

Se deberían reforzar los programas que han tenido grandes beneficios para evitar la discriminación y conseguir aumentar la igualdad en la Unión Europea, como es el programa EQUAL, cuyo principal objetivo es garantizar la inclusión social de los grupos más desfavorecidos, eliminando de una vez por todas la discriminación en el acceso a la educación y el empleo que vienen lastrando desde hace mucho tiempo.

La Comisión Europea, junto con el resto de Instituciones han de esforzarse para garantizar la integración de los inmigrantes, se han de fomentar la enseñanza de lenguas nacionales como idiomas

extranjeros a los grupos de inmigrantes que tratan de integrarse en la sociedad europea, y por supuesto se han de eliminar lacras sociales como son el racismo, la xenofobia y la discriminación.

El Comité de las Regiones en el año 2004 realizó un nuevo dictamen sobre la evaluación intermedia a cerca de los objetivos cumplidos y las acciones que se habían desempeñado bajo el marco de la estrategia de Lisboa⁶⁵⁴.

El Comité de las Regiones parte de la base de los objetivos principales de la Estrategia de Lisboa, entre los que se encuentra la mejora del empleo y la competitividad, para lo que se tendrá que crear un marco económico sostenible y una política económica orientada hacia el crecimiento sostenible, por lo que se han de tener en cuenta de una forma integrada las políticas económicas, medioambientales, sociales, de empleo, que formación y de investigación en el marco de la estrategia de Lisboa, con el fin de que contribuyan a aumentar la competitividad, la productividad, la cohesión social y el crecimiento económico.

En esta evaluación intermedia se precisa que se debe prestar más atención a la interacción entre los distintos niveles de aplicación y el desarrollo de los mecanismos administrativos, evaluando una forma

⁶⁵⁴ Dictamen del Comité de las Regiones de 29 de septiembre de 2004 sobre la Evaluación intermedia de la estrategia de Lisboa: “Comunicación de la Comisión – Afianzar la aplicación de la estrategia europea de empleo” “Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las Directrices para las políticas del empleo de los Estados Miembros” “Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados Miembros” COM (2004) 239 final – 2004/0082 (CNS).

crítica la Gobernanza y el modelo de la descentralización administrativa en la aplicación de la estrategia de Lisboa.

El Comité de las Regiones entiende que para mejorar y fortalecer la estrategia para el empleo, se tendría que aplicar de una forma eficaz las directrices estipuladas, se tienen que facilitar a los Estados Miembros recomendaciones comunes, añadidas a las recomendaciones específicas para cada país, y se observa como un requisito casi indispensable a tener en cuenta en el actual marco de Gobernanza.

Hay que crear un contexto en el que haya reformas estructurales del mercado laboral, al igual que se han de implantar medidas que favorezcan la atracción del trabajo y el mantenimiento en la vida activa, por lo que también se ha de colaborar con los nuevos Estados Miembros a que desarrollen y fortifican sus mercados de trabajo nacionales.

En el año 2004 el Comité de las Regiones elaboró un nuevo dictamen sobre la modernización de la protección social para crear más y mejores empleos⁶⁵⁵.

Partiendo de la vinculación que siempre ha reconocido Comité de la regiones entre la política económica, la política del empleo y la política social, se vislumbra la voluntad de conseguir cumplir los

⁶⁵⁵ Dictamen del Comité de las Regiones del 16 de junio de 2004 sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones –Modernización de la protección social para crear más y mejores empleos: un enfoque general que contribuya a hacer que trabajar sea rentable” (COM (2003) 842 final).

objetivos establecidos en la agenda de la política social, para lo que se tendrá que contar con los medios necesarios para poder concretar el elevado potencial ocupacional europeo, y así se podrá disponer de ofrecer puestos de trabajo satisfactorios y de calidad para los ciudadanos europeos.

Se plantea la protección social como un mecanismo que se caracteriza por apoyar al individuo a sostenerse, creando las condiciones sociales adecuadas que permitan emerger la ciudadanía europea, evitando por supuesto la exclusión social, la pobreza, y una baja calidad de vida.

Para cumplir estos objetivos que acabo de mencionar, se pueden implementar eficaces mecanismos de prevención y rehabilitación, al tiempo que se debe facilitar al ciudadano la posibilidad de desarrollar un trabajo satisfactorio, digno, y que preserve los derechos de los trabajadores, favorecer el aumento de los servicios públicos de calidad, atendiendo a la formación de los menores, y la asistencia a las personas de edad avanzada o con algún grado de discapacidad.

El Comité de las Regiones recomienda que se eliminen las barreras que obstaculizan la incorporación al mercado laboral, no sólo aquellas que tienen un carácter médico, basado en impedimentos físicos, sino también aquellas que se relacionan con la motivación material, psicológica o social.

Se tiene que sincronizar la protección social con aquellas medidas tendentes a fraguar una correcta política económica del

empleo, garantizando el papel que se corresponde en el nuevo modelo de la gobernanza al denominado tercer sector, y el papel que desempeñan dentro de este campo las organizaciones no gubernamentales, que colaboran con fuerte determinación con las entes locales y regionales a la hora de solucionar los problemas sociales de la sociedad.

Por tanto, se recomienda a la Comisión Europea modernizar la protección social, mejorar la calidad del trabajo, aumentar la integración y protección de la salud, y garantizar la seguridad de los sistemas de pensiones, al tiempo que se ha de elaborar una eficiente estrategia para el pleno empleo, y así conseguir crear mejores puestos de trabajo para todos los ciudadanos.

Se ha de incentivar que los trabajadores para que decidan embarcarse hacia nuevos rumbos profesionales, garantizando la flexibilidad en el mercado de trabajo, y preservando un mínimo de seguridad económica, ya sea para los trabajadores que gozan de menos ingresos, como para aquellos otros trabajadores que ocupan puestos de trabajo caracterizados por una relativa mediana o alta responsabilidad.

Finalmente, el Comité de las Regiones ha valorado la incidencia en el mercado de trabajo del Fondo social europeo y del Programa comunitario de fomento del empleo y la solidaridad social, denominado PROGRESS en un dictamen que elaboró en el mes de febrero de 2005⁶⁵⁶.

⁶⁵⁶ Dictamen del Comité de las Regiones de 23 de febrero de 2005 sobre la “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo

En este documento se afirma que el Fondo social europeo es un instrumento financiero que se utiliza para cumplir los objetivos de convergencia y de competitividad regional y empleo, que ha desempeñado un importante papel financiero en la política de empleo generando un crecimiento sostenible de puestos de trabajo, aumentando las políticas activas en materia de empleo en los ámbitos nacional, regional y local, y contribuyendo sin lugar a dudas al pleno desarrollo de la denominada Estrategia Europea para el Empleo.

El Fondo social europeo trata de reforzar la cohesión económica y social, incrementando las posibilidades de desarrollo de las políticas comunitarias con el fin de lograr el pleno empleo como aumentar la productividad, y la calidad de vida de los ciudadanos europeos, lo que desembocó a una renovación en el año 2003 de la Estrategia propia del empleo, con el fin de adaptar la a la Estrategia de Lisboa.

A pesar del éxito atribuido al Fondo social europeo, el Comité de la regiones ha detectado una carencia en la participación de las entidades regionales y locales a la hora de programar y aplicar las medidas del Fondo social europeo, al igual que considera que este Fondo debe conciliar la aplicación de una política de mantenimiento de medidas que favorezcan el empleo a lo largo de toda la vida laboral, y de reciclaje de todos aquellos trabajadores que superan los

Social Europeo” COM (2004) 493 final – 2004/0165 (COD) y la “Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa comunitario de fomento del empleo y la solidaridad social – PROGRESS” COM (2004) 488 final – 2004/0158 (COD).

40 años, favoreciendo al mismo tiempo la inserción en el mercado laboral de todos los jóvenes desempleados de la Unión.

Debido al éxito, y a la buena acogida del programa PROGRESS, programa comunitario para el empleo y la solidaridad social, el Comité de las Regiones ha entendido la necesidad de incluir alguna referencia en el texto normativo que regula el Fondo social europeo, y que en base al Libro blanco sobre la Gobernanza aprobado en el año 2001 por la Comisión Europea, se ha de proporcionar un mayor protagonismo a las autoridades regionales y locales en las políticas de la Unión Europea, y también en la de empleo.

Dado el panorama existente en torno a la política de empleo y la Unión Europea, el Comité de las Regiones toma la iniciativa para realizar ciertas recomendaciones en este campo. Así pues, entiende que se ha de hacer referencias expresas al cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades cuando se vayan a desarrollar otras políticas comunitarias, se ha de vincular expresamente el desarrollo de la estrategia de Lisboa con la Estrategia Europea del Empleo, ya que una y otra son complementarias respectivamente.

Los Estados Miembros y las autoridades de gestión han de ser los agentes encargados de que las acciones financiadas por el fondo sean coherentes con la aplicación de la Estrategia Europea para el Empleo, por lo que habría que clarificar el papel desarrollado por los entes locales y regionales, al igual que el Comité de las Regiones ha acogido de forma positiva la delimitación y numeración de las áreas en que las acciones y medidas del Fondo social europeo deben

destinar sus esfuerzos, enumerando cada uno de los problemas más dramáticos de la regiones y entes locales.

Evidentemente se ha de incrementar la participación y compromiso de todos los actores sociales en la programación, implementación y control de las acciones y programas financiados por el Fondo social europeo, y dar una mayor cobertura y capacidad de acción a las organizaciones no gubernamentales, por lo que se tendrá que clarificar cuáles son las asociaciones que podrán tenerse en cuenta en este campo. La inclusión de aspectos transversales en la normativa comunitaria, como es el caso de la igualdad de género, se concibe como un éxito total, provocando que los Estados Miembros y las autoridades correspondientes elaboren programas operativos que describan las formas de implantar los valores solidarios, y como fomentar la igualdad de género en la programación, planificación, ejecución, control y evaluación de todas las políticas públicas comunitarias.⁶⁵⁷

La crisis económica y financiera ha vuelto a colocar al europeo en la primera de las necesidades de la Unión según lo contiene en la actual Estrategia Económica Europa 2020, sobre la que el Comité de las Regiones ha realizado el Dictamen correspondiente

6.9 La educación

⁶⁵⁷ Dictamen C14/103 de 2010/C “Nuevas capacidades para nuevos empleos: previsión de las capacidades necesarias y su adecuación a las necesidades del mercado laboral”.

La educación es uno de los mecanismos más importantes para garantizar el progreso de las sociedades modernas, ya que a través de la misma puede transformar a sus ciudadanos, transmitiéndoles conocimientos, y formas de actuar para solucionar los problemas y retos del futuro que actualmente se tienen que afrontar.

La etimología del término educación, proviene de la palabra latina “educere”, que significa guiar o conducir, y del término “educare”, cuyo significado se puede relacionar con instruir y formar.

Configurado como un proceso multidireccional de transmisión de formas de actuar, valores y conocimientos, la educación consigue trasladar a las generaciones venideras todos los conocimientos, normas de conducta y formas de actuar, siendo al mismo tiempo un proceso de socialización formal de todos los individuos que integran la sociedad actual.

Así pues, se puede definir la educación como un proceso de endoculturación y socialización de las personas mediante las que se desarrollarán sus capacidades físicas e intelectuales, habilidades, técnicas de estudio y formas de actuación para conseguir lograr una determinada finalidad social.

Al tratar el desarrollo de la educación en el ámbito de la Unión Europea, si bien es cierto que actualmente se ha convertido en uno de los principales pilares del desarrollo comunitarios, en sus orígenes los Tratados Constitutivos de las comunidades europeas sólo hacían mención a su participación en la materia de la formación profesional, pero no en la política educativa europea.

De este modo, los orígenes de la formación profesional se observaron en la decisión del Consejo de 2 abril 1963, que establecía los principales pilares para configurar una política común de formación profesional, o la creación en 1963 del Comité consultivo de la formación profesional, que sin duda, constituirían los primeros pasos para la consecución de la actual política educativa y de formación profesional.

Por primera vez en 1971 tuvo lugar la celebración de la primera reunión de los ministros de educación de los Estados Miembros de las Comunidades Europeas, donde se vio la necesidad de crear una nueva política comunitaria educativa.

Mas tarde, los ministros de educación aprobaron en 1974 la resolución sobre cooperación en el sector educativo⁶⁵⁸, donde se fraguaron los principales principios en el ámbito educativo comunitario: la cooperación en el sector educativo ajustada a la progresiva armonización de las políticas económicas y sociales; la educación no se debía considerar como un mero elemento de la economía; y finalmente la cooperación educativa debería tener en cuenta y valorar la diversidad de las políticas y sistemas educativos de cada Estado miembro.

⁶⁵⁸ LARRÁYOZ, J. y AYERDI, I.: *Los organismos supranacionales en materia de educación. Normativa y Competencias. Especial referencia a la Unión Europea*, en III Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria, Lex Nova, Universidad de Zaragoza, 2001.

Posteriormente, se aprobó la resolución del Consejo de educación de 9 febrero de 1976⁶⁵⁹ se creó el Instituto universitario un europeo, acciones que en años sucesivos se completarían con la aprobación de la red EURYDICE⁶⁶⁰ sobre la información educativa dentro de las fronteras comunitarias.

Fue ya con la aprobación del Acta Única europea en 1986 cuando se creó la *Task Force* de Recursos Humanos, Educación, Formación y Juventud, para dinamizar las políticas educativas de los Estados Miembros, y movilizar a los estudiantes y cuerpos docentes de cada Estado miembro.

La evolución educativa continuó con el Tratado de la Unión Europea en 1992, que supuso un hito normativo en la materia educativa, ya que se reconoció por primera vez esta materia, como una de las que se encuentran dentro de la responsabilidad de la Unión Europea, y en la que esta organización ha de contribuir al desarrollo de una educación de calidad, complementando la acción de los Estados Miembros, facilitando el intercambio de información y experiencias que la movilidad de los profesores y estudiantes.

Con anterioridad a la aprobación del Tratado de Ámsterdam en 1997 tuvo lugar la aprobación de los programas significativos en la evolución educativa de la Unión Europea, es decir el programa Leonardo da Vinci, y el programa Sócrates. Fue ya con la reforma del Tratado de la Unión Europea llevada a cabo en 1997 en Ámsterdam cuando se produjo un impulso sin precedentes a la política de la

⁶⁵⁹DOCE C 38, de 19 de febrero de 1976.

⁶⁶⁰ DOCE C 329, de 31 de diciembre de 1990.

formación profesional, todo lo contrario que lo que sucedería posteriormente con el Tratado de Niza del año 2000 en el que la materia educativa y de formación regional apenas sufriría cambios de relevancia.

Finalmente la política educativa tuvo su reflejo en el non nato Tratado por el que se establece una constitución para Europa firmado en Roma en 2004, y en el vigente Tratado de Lisboa cuya vigencia empezó el 2 de diciembre de 2009, en donde la política educativa se regula básicamente en el título XII del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en cuyo artículo 165 se establece que “la Unión contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados Miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística”.

El Espacio Europeo de Educación Superior, también conocido actualmente como el Proceso de Bolonia, ha constituido uno de los grandes objetivos y retos de la Unión Europea plasmado en una Declaración⁶⁶¹ para converger los sistemas de enseñanza superior de cada uno de los Estados Miembros, eliminando las divergencias entre cada uno de los sistemas educativos, y así crear un sistema conjunto más transparente que se integrará por tres ciclos educativos: la licenciatura o bachelor, el máster y el doctorado.

⁶⁶¹ Declaración de Bolonia, de 19 de junio de 1999, adoptada por 29 países con objeto de que converjan los sistemas de enseñanza superior europeos.

Han sido numerosas las normas comunitarias que han contribuido a esta evolución educativa, y actual plasmación de lo que hoy se denomina el Espacio Europeo de Educación Superior, entre las que se pueden destacar la Recomendación del Consejo de 24 de septiembre de 1998, «sobre la cooperación europea para la garantía de la calidad en la enseñanza superior»⁶⁶²; la Resolución del Parlamento Europeo de 5 de septiembre de 2002, “sobre las Universidades y la enseñanza superior en el espacio europeo del conocimiento”⁶⁶³; la Comunicación de la Comisión de 5 de febrero de 2003, “sobre el papel de la Universidad en la Europa del conocimiento”; y la Comunicación de la Comisión de 30 de abril de 2005, “sobre la reforma de las Universidades en el marco de la Estrategia de Lisboa”⁶⁶⁴.

El origen del Espacio Europeo de Educación Superior tiene lugar en el año 1988, cuando se firmó en Bolonia la Magna Charta Universitatum, en la que se manifestaba que “el porvenir de la humanidad, al finalizar este milenio, depende en gran medida del desarrollo cultural, científico y técnico”.

Posteriormente, en París algunos ministros de educación de los Estados Miembros firmaron la Declaración de la Sorbona⁶⁶⁵, cuya principal finalidad era configurar un nuevo sistema de educación superior europea, para poder crear en el futuro una Europa basada en

⁶⁶² Recomendación del Consejo 98/561/CE de 24 de septiembre de 1998 (DO L 270 de 7 de octubre de 1998).

⁶⁶³ COM (2003) 58 final.

⁶⁶⁴ COM (2005) 152 final.

⁶⁶⁵ Declaración de la Sorbona: Firmada el 25.5.1998 en la Sorbona, París. Como signatarios los Ministros de Educación de Alemania, Francia, Italia y Reino Unido.

el conocimiento, y ser un instrumento más para fomentar la movilidad de los ciudadanos, su ocupabilidad y el desarrollo económico de la Unión Europea.

Más tarde, en 1999, 29 estados europeos firmaron la declaración de Bolonia, que ponía en marcha lo que hoy se conoce como el proceso de los Bolonia, que en principio se tendría que completar en 2010 y cuyos principales objetivos se basarían en: el establecimiento de un sistema de títulos fácilmente comprensibles y comparables, mediante la creación de un suplemento al título, que favorece la ocupabilidad de los ciudadanos.

También se crea un sistema basado en dos ciclos principales, el primero orientado al mercado laboral con una duración mínima de tres años, y el segundo al que se accede una vez finalizado el primero, que posibilitará obtener el título de máster o de doctorado. Se establece un sistema de acumulación y transferencia de créditos, que bien podría ser el ECTS, para facilitar la movilidad de los estudiantes y los profesores.

Se fomenta la movilidad de los estudiantes, de los profesores, investigadores y personal técnico. Se promociona la colaboración europea para garantizar la calidad educativa, y por supuesto se ha de promocionar y extender la dimensión europea de la enseñanza superior, en el desarrollo curricular, los planes de movilidad o programas integrados de estudio, formación e investigación.

El Espacio Europeo de Educación Superior es un proceso que está en constante evolución, y que ha ido cumpliendo fases en su

desarrollo mediante la celebración de sucesivas reuniones, como la conferencia de Berlín celebrada en septiembre 2003, la reunión celebrada en Bergen (Noruega) en 2005, con la reunión de ministros de educación celebrada en Londres en 2007, entre otras.

Como es habitual el Comité de las Regiones ha continuado su tarea de contribuir mediante sus Dictámenes a la mejora constante y permanente de la Unión Europea, de sus Instituciones, de sus políticas, y de su sociedad civil, mediante sus valiosas aportaciones, que ofrecen una visión externa sobre los aspectos más relevantes de la Unión Europea, como es el caso de la educación.

El Comité de las Regiones elaboró un dictamen en mayo de 2002 haciendo referencia al Año europeo de la educación para el deporte 2004⁶⁶⁶, iniciativa que apoyada con decisión para declarar el año 2004 como el año europeo de la educación para el deporte, siendo una gran oportunidad para centrarnos en una dimensión educativa y social del deporte, siendo claves la participación de los entes locales y regionales en esta iniciativa, que conseguirá movilizar a todos los agentes educativos y deportivos necesarios.

Con esta iniciativa se podrá ayudar a los grupos más desfavorecidos, como las personas discapacitados, fomentando su participación mediante la educación y el deporte. El Comité de las Regiones entiende que se ha de fomentar la participación de los ciudadanos y voluntarios que dedican su tiempo libre sin necesidad de

⁶⁶⁶ Dictamen del Comité de las Regiones de 15 de mayo de 2002 sobre la “Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Año europeo de la educación por el deporte 2004” (COM (2001) 584 final – 2001/0244 (COD)).

que se les retribuya ni reciban nada a cambio, siendo al mismo tiempo una medida más para fortalecer los valores de la Unión Europea, y garantizar aún más la inclusión social.

El deporte como una actividad que al incluir a las personas de todas las edades y de todos los estratos sociales, debe contribuir a fomentar la comprensión, sin estar de los ciudadanos y la integración, y se insta a la Comisión Europea a que planifique establezca prioridades en los programas prioritarios de educación y juventud para así aprovechar de una forma eficaz los escasos apoyos financieros que estas iniciativas habitualmente reciben.

Se ha de promover la movilidad de los jóvenes y profesores de educación física para que se extiendan las competiciones transnacionales, y se fomente en ejercicio del deporte dentro y fuera de las escuelas, estrechar lazos y vínculos con los clubes deportivos y las escuelas locales, reconociéndose el deporte como un gran instrumento de comunicación entre los ciudadanos.

Al Comité de las Regiones, tal y como se revela en este Dictamen, le gustaría que la presencia del deporte se incorporare en las políticas comunitarias, que las Instituciones comunitarias y los Estados Miembros inviertan más en el deporte a largo plazo, y se continúen programas a nivel local y regional de la Unión Europea para concienciar a los jóvenes sobre las consecuencias nefastas de las drogas, y la ilegalidad y falta de ética a la hora de recurrir al dopaje en la prácticas deportivas.

El Comité de las Regiones añade que la colaboración y cooperación en estas cuestiones son condiciones para conseguir el éxito de estos programas, por ello se debe fomentar la máxima participación de los entes locales y regionales, asociaciones y foros deportivos y clubes y agrupaciones de voluntarios, , se tiene que movilizar a los protagonistas regionales y locales, y en definitiva anima a que todas las acciones que se financien con esta iniciativa sean integradoras, y tengan como destinatarios a todos los grupos sociales, principalmente los más desfavorecidos y jóvenes.

El Comité de las Regiones continuó su aportación para la mejora de la educación con un nuevo dictamen aprobado en noviembre de 2003 para tratar de concienciar de que qué invertir eficazmente en la educación y la formación en la Unión Europea⁶⁶⁷.

La investigación, el aprendizaje permanente, y la estrategia propia para el empleo se han constituido para Comité de las Regiones como unos elementos claves a la hora de tratar el tema de la inversión en la educación y formación, al igual que entiende que si se quiere mejorar el sistema educativo en Europa, es imprescindible que se incrementen los recursos humanos y se aumente la financiación económica.

De este modo, el Comité de las Regiones recomienda que se tiene que intentar realizar un mejor aprovechamiento de los recursos existentes, mejorando la asignación de recursos al aprendizaje formal,

⁶⁶⁷ Dictamen del Comité de las Regiones de 20 de noviembre de 2003 sobre la "Comunicación de la Comisión – Invertir eficazmente en educación y formación: un imperativo para Europa" (COM (2002) 779 final).

no formal e informal durante todas las etapas de la vida, y prestar especial atención básicamente a la situación educativa que los más jóvenes y niños, debido a que es precisamente en los primeros años del ciclo escolar cuando los niños empiezan a establecer las bases para acabar fracasando en el ámbito educativo, y abandonando las escuelas.

Para poder atajar los problemas los Estados Miembros han de analizar cuáles son los motivos de su ineficiencia, así que el Comité de las Regiones entiende como prioritario invertir en una mejor planificación educativa, y en más formación y estabilización del personal docente.

En la actual Sociedad de la Información en la que nos encontramos, es una condición para el éxito invertir en las nuevas tecnologías de la información y comunicación, ya que aumentará la productividad, y serán herramientas imprescindibles para mejorar la formación y la educación, y para conseguirlo habrá que invertir aún más dinero en estas nuevas tecnologías para adaptar los sistemas educativos y la formación a las exigencias de la sociedad del conocimiento y del modelo europeo.

El Comité de las Regiones recomienda en este Dictamen subsanar las deficiencias basadas en la gran mayoría de los casos en la escasa calidad de la enseñanza, la poca conexión entre el mundo educativo y el mundo de la producción, la falta de flexibilidad de los programas de estudios, la rigidez de las estructuras administrativas, o la falta de motivación de los estudiantes.

Tal y como recomienda el Comité de las Regiones en esta comunicación, se tiene que lograr crear una gestión eficaz de los recursos educativos y financieros, abogando por una descentralización educativa, garantizar una mayor diversidad de la oferta educativa y flexibilidad de los contenidos didácticos. Por tanto, hemos de establecer los cánones de calidad del sistema educativo, que al mismo tiempo garanticen la igualdad y la dimensión de género, recomendando al mismo tiempo un esfuerzo mayor para invertir más dinero en la formación del personal docente, las autoridades locales y los administradores.

Bajo la opinión del Comité de las Regiones los enfoques asociativos para garantizar la calidad educativa pueden constituirse como un factor crucial para la recuperación de la eficiencia en esta ardua tarea, de tratar de mejorar los niveles educativos y de formación permanente dentro de la Unión Europea.

Evidentemente, tal y como sostiene el Comité de las Regiones, la coordinación entre los diversos ministerios, Instituciones y autoridades públicas nacionales responsables en los campos educativos, de empleo, de medioambiente e investigación, puede suponer elementos claves para recuperar la eficiencia.

Por ello, se pueden establecer criterios comunes ya sea procedentes de los Estados Miembros o de las Instituciones comunitarias que permitan evaluar los resultados, para así poder detectar los posibles errores que desencadenan la ineficiencia, y así corregir los con el fin de crear un adecuado, eficiente y sistema europeo de educación y formación basado en la calidad.

Finalmente, se observa como prioridad del Comité de las Regiones a la luz de este dictamen el enmarcar las inversiones dentro de un contexto europeo para garantizar su eficacia, estableciendo un marco estable de objetivos europeos compartidos y comunes por todos los Estados Miembros en el ámbito educativo, por lo que el Comité de las Regiones invita a que los Estados Miembros incorporen ciudadanos de otros Estados en los organismos encargados de garantizar la calidad incompatibilidad de criterios de certificación externa, como es el caso de la ANECA en España.

La educación es un instrumento de adquisición de conocimiento, también procedente de otros rincones del planeta ajenos a las fronteras de la Unión Europea, por lo que se han desarrollado vínculos e instrumentos de cooperación en la materia educativa con terceros Estados.

De este modo, el Comité de las Regiones ha continuado contribuyendo a la mejora de la educación europea aportando estudios y Dictámenes como el del mes de abril de 2003 sobre la entrada y estancia de personas procedentes de terceros países que tienen la intención de continuar su educación, estudios, formación profesional o incluso desempeñar actividades relacionadas con el voluntariado y actividades sin ánimo de lucro⁶⁶⁸.

⁶⁶⁸ Dictamen del Comité de las Regiones de 10 de abril de 2003 sobre la “Comunicación de la Comisión - Puntos de referencia europeos en educación y formación: seguimiento del Consejo Europeo de Lisboa” (COM (2002) 629 final).

Basándose en las palabras pronunciadas por Jean Monnet, cuando dijo que “nuestro objetivo es unir pueblos, no Estados”, el Comité de las Regiones recuerda en su comunicación que la Unión Europea siempre se la ha identificado como un proceso de paz en constante evolución que no podría ser posible si no se contara con la colaboración y cooperación de otros gobiernos, Instituciones y personas de terceros Estados.

De hecho, en el campo educativo se incrementaron el número de personas de otros países que han decidido incorporarse a los centros de enseñanza europeos, contribuyéndose recíprocamente, la Unión Europea y el resto Estados, con un conocimiento y aprendizaje mutuo y constante, necesario para garantizar el cumplimiento de los valores y principios de la Unión Europea, como son la libertad, la justicia y la igualdad.

El Comité de las Regiones aplaude en este nuevo dictamen la propuesta de directiva que llevó a cabo la Comisión Europea sobre los requisitos de entrada y estancia de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, de formación profesional o voluntariado, siendo un elemento que sin duda contribuye a armonizar, y facilitar la equiparación de los derechos y las obligaciones de los residentes legales en el territorio de la Unión Europea, incluidos aquellas personas que proceden de terceros países.

La incorporación de extranjeros al sistema educativo europeo es interesante, ya que facilitará el objetivo de que la Unión Europea se de a conocer mundialmente en los terceros países como paradigma de la excelencia en los estudios y en la formación profesional.

Gracias a la incorporación de estas personas a nuestro sistema educativo, podrá mejorar sustancialmente la calidad y el dinamismo de los sistemas de enseñanza en Europa, pero para ello se han adoptando medidas como es una intensificación de la interacción a nivel nacional entre los centros de enseñanza, los entes locales y regionales con las autoridades públicas competentes que se encargan de expedir todos los permisos de residencia que habilitan para poder autorizar la entrada en un país determinado.

Se ha valorado positivamente la definición amplia y flexible que se ha elaborado sobre el término “formación profesional” que tiene lugar en la propuesta elaborada por la Comisión Europea, al igual que destacar que lo que se entiende por “programa de estudios” puede tener un significado totalmente diverso en cada uno de los Estados Miembros.

El Comité de las Regiones entiende que no se trata con excesiva intensidad la difícil situación que puede provocar la escasez de la vivienda y los problemas sociales que puedan tener estas personas que se incorporan a la Unión Europea para cursar sus estudios, por lo que al estar las entidades locales y regionales más cercanas al ciudadano, éstas deberían tener más poder a la hora de proveer este tipo de servicios sociales a los ciudadanos extranjeros.

El voluntariado cree que es una actividad que puede facilitar la entrada de los nacionales de terceros países en Unión Europea, y su posterior participación en el sistema educativo de la Unión Europea. Por tanto, el Comité de las Regiones plantea una serie de

recomendaciones, como por ejemplo que no sea algo imprescindible imponer requisitos lingüísticos por los Estados Miembros a este tipo de ciudadanos.

El Comité de las Regiones tampoco apoya en esta comunicación las limitaciones a la posibilidad de que a su vez participen en el mercado laboral durante su primer año de estancia, ya que podría provocar situaciones de desigualdad el hecho de no permitir la participación de estos ciudadanos dentro de las actividades laborales.

Además de estar en contra de las limitaciones para poder continuar la formación profesional y la formación durante toda la vida, el Comité de las Regiones a su vez entiende que el hecho de padecer una enfermedad determinada, no debería ser un criterio suficiente para no conceder el permiso de residencia a estas personas que tratan de aumentar su formación en la Unión Europea.

En el año 2003 el Comité de las Regiones volvió a elaborar otro dictamen, sobre el programa e-learning, con lo que realizó una nueva aportación referencia a que el avance y progreso del sistema educativo europeo mediante la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación⁶⁶⁹.

⁶⁶⁹ Dictamen del Comité de las Regiones de 10 de abril de 2003 sobre la “Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta un programa plurianual (2004-2006) para la integración efectiva de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los sistemas de educación y formación en Europa (programa eLearning)” (COM (2002) 751 final – 2002/0303 (COD)).

En este documento se expone la repercusión que tendrán las tecnologías de la información y la comunicación en la mejora de la calidad de los sistemas europeos educativos y formativos, siendo una herramienta primordial el programa plurianual e-learning.

Con este programa se podrán aprovechar todas las ventajas que aporta la Sociedad del Información, pero para ello habrá que hacer frente a las disparidades regionales y locales en el suministro de servicios de telecomunicación, y la falta en ocasiones de la cualificación necesaria de los ciudadanos en estas materias tecnológicas, en donde la formación y la educación se considerará como aspectos importantes para continuar avanzando en la Unión Europea.

Partiendo de la necesaria utilización de las TIC en la educación y la formación, el Comité de las Regiones sostiene que el programa tiene que trascender los límites de la educación y la formación y se han de seguir las líneas de actuación que ha propuesto la Comisión Europea, como son los campos virtuales europeos, el hermanamiento de los centros escolares mediante Internet, o erradicar la denominada brecha digital⁶⁷⁰.

La promoción de la utilización de las TIC en la formación y en la educación no es suficiente para garantizar una calidad elevada de

⁶⁷⁰ La brecha digital se define como la separación que existe entre las personas (comunidades, estados, países...) que utilizan las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) como una parte rutinaria de su vida diaria y aquellas que no tienen acceso a las mismas y que aunque las tengan no saben como utilizarlas. Arturo Serrano, Evelio Martínez; "La Brecha Digital: Mitos y Realidades", México, 2003, Editorial UABC, 175 páginas,

nuestro sistema educativo y formativo, y añade que se ha de ofrecer una movilidad virtual como alternativa para todos los ciudadanos que no pueden disfrutar de la movilidad física, constituyéndose este programa e-learning⁶⁷¹ como un complemento imprescindible a las política de educación, formación y juventud.

En relación a los materiales didácticos el Comité de las Regiones opina en este Dictamen que se debe apoyar la producción de contenidos en lenguas minoritarias, se tiene que evitar la exclusión mediante la adaptación de los equipos y software a todos los usuarios, y espera que este programa incluya al mismo tiempo al proceso de Copenhague el contexto de la formación profesional.

Para que el programa sea efectivo, éste tiene que ser accesible también fuera de los centros educativos, hay que salvaguardar en todo momento la diversidad lingüística y cultural de Europa, y por supuesto tendrá que respetarse el principio de cooperación con otros programas de educación y formación europeos, que serán evidentemente importantes para evitar duplicidades, y garantizar que los programas se complementen los unos con los otros.

Entre las recomendaciones que el Comité de las Regiones ha manifestado al respecto, este órgano de la Unión Europea entiende que se debe reforzar la innovación en el uso del aprendizaje

⁶⁷¹ El programa e-learning trata de mejorar la calidad y la accesibilidad de los sistemas europeos educativos informativos mediante la utilización eficaz y aprendizaje continuo de las tecnologías de la información y la comunicación. Decisión 2318/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de diciembre de 2003, por la que se adopta un programa plurianual (2004-2006) para la integración efectiva de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los sistemas de educación y formación en Europa (programa eLearning).

electrónico, sostiene que en muchas ocasiones el término “universidad” engloba no solamente a la educación superior, sino que puede incluir a las escuelas politécnicas junto las universidades, y por supuesto, será imprescindible hacer frente a la brecha digital.

Los puntos de referencia europeos de la educación y formación de la Comunicación realizada por la Comisión europea, se analizó con posterioridad en otro dictamen del Comité de las Regiones con fecha de abril del año 2003⁶⁷².

En ese documento el Comité de las Regiones estimaba que lo mejor es establecer objetivos concretos en el marco educativo, y puntos de referencia concretos siendo en este campo las entidades locales y regionales actores claves en el desarrollo educativo.

Es necesario intercambiar experiencias y buenas prácticas, si lo que se quiere es implantar un modelo abierto de cooperación, y coordinación donde fluya el intercambio de información. Se debe contar con una formación adecuada de los educadores y cuerpos docentes, y se deben ajustar las cantidades de gasto público que se debe destinar a las actividades educativas.

Entre las recomendaciones que el Comité de las Regiones realiza en este aspecto, podemos destacar que todos los Estados Miembros deberían al menos reducir a la mitad para el año 2010 la tasa de abandono escolar prematuro, en referencia con los datos que se

⁶⁷² Dictamen del Comité de las Regiones de 10 de abril de 2003 sobre la “Comunicación de la Comisión - Puntos de referencia europeos en educación y formación: seguimiento del Consejo Europeo de Lisboa” (COM (2002) 629 final).

5

tienen desde el año 2000, para que de este modo la tasa de abandono escolar no supere en la Unión Europea el 10%.

A su vez, los Estados Miembros se tiene que esforzar para reducir a la mitad el desequilibrio existente entre el número de licenciados y licenciadas en disciplinas como las matemáticas, ciencias y tecnología, aumentando considerablemente el número de licenciados existentes si los comparamos con los datos obtenidos en el año 2000.

Los Estados Miembros han de tratar que el porcentaje de los ciudadanos europeos con edades comprendidas entre los 25 y los 64 años que al menos hayan cursado la enseñanza secundaria superior llegue o supere el 80% antes del año 2010.

Para el año 2010 también se debe reducir el número de ciudadanos de 15 años que obtengan rendimientos no satisfactorios en las actitudes de lectura, matemáticas y ciencias, y al mismo tiempo se debería garantizar que la participación en el aprendizaje permanente alcance por lo menos el 15% de la población adulta en edad laboral.

La labor del Comité de las Regiones en esta materia, muy especialmente a la luz de la crisis económica, aparece reflejada en numerosos Dictámenes a los que sólo nos referiremos a efectos nominativos, tratando de reflejar como el Comité infiere los principios y valores que se han tratado a lo largo de este trabajo en una materia tan sensible como es el empleo en un momento como es en el que nos encontramos, destacando: Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema “El papel de la educación y de las medidas de concienciación

en el fomento del desarrollo sostenible” 2008/C 53/06 DO de 26.2.2008; Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema “Plan de Acción sobre aprendizaje de adultos – Siempre es buen momento para aprender”. DO C 257 de 9.10.2008 (2008/C 257/11); Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema “Mejorar las competencias en el siglo XXI: Ayuda para la cooperación europea en las escuelas” (2009/C 76/12) publicado el 31.3.2009; Dictamen del Comité de las Regiones sobre “Un marco estratégico actualizado para la cooperación europea en el ámbito de la Educación y la Formación”, publicado en el DO el 27.3.2010; Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema “El Diálogo entre las Universidades y las empresas” (2010/C/14/06) publicado en el DO el 29.5.2010; Dictamen del Comité de las Regiones sobre el “Libro Verde – Fomento de la movilidad en la formación de los jóvenes (2010/C/175/08) publicado en el Diario Oficial el 1.7.2010.

CONCLUSIONES

1. El Comité de las Regiones constituido como el órgano mas joven de la Unión Europea, creado por el Tratado de la Unión de 1992, adquiere desde su origen el carácter de institución complementaria u órgano auxiliar de carácter consultivo de manera que su principal función consiste en la adopción de Dictámenes y otros actos cuyo contenido se ira extendiendo a lo largo de las consiguientes reformas constitucionales contenidas en los posteriores Tratados de la Unión. Este carácter consultivo le lleva a relacionarse directamente dentro del marco del proceso normativo comunitario con las principales Instituciones europeas, principalmente con la Comisión y el Consejo, y a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam con el Parlamento Europeo, estableciéndose relaciones fluidas que han favorecido la colaboración conjunta y el aumento de las sinergias de las relaciones interinstitucionales con dicho órgano que articula un dialogo y una relación permanente y sistemática, si bien, sus actuaciones se realizan con plena independencia y el interés general de la comunidad.
2. Pero el Comité de las Regiones, se constituye no solo como un órgano técnico especializado, sino también como un órgano político fundamentalmente porque sus integrantes son políticos que representan a las Instituciones locales y regionales de los países miembros de la Unión y ello permite aportar una sensibilidad especial a las actividades y actuaciones del Comité de las Regiones en tanto portavoz de los entes locales y

regionales, si bien, la Unión Europea esta constituida como una unión de Estados, y es dicho carácter el que prevalece sobre las tendencias doctrinales surgidas desde una concepción que suele ser denominada como la Europa de las regiones. En consecuencia y como órgano de la Unión asume de una parte los principios generales del derecho comunitario que constituye el elemento de sustanciación normativa de los derechos y libertades fundamentales en el orden jurídico comunitario y paralela y consecuentemente asume los principios y tradiciones constitucionales comunes a los Estados Miembros, que le llevan a integrar en sus actuaciones los principios y valores filosófico-jurídicos, políticos y morales en los que se fundamenta la actuación de la propia Unión Europea.

3. La propia evolución del órgano ha hecho posible una extensión de los supuestos de consulta que recibe el Comité de las Regiones cuyos Dictámenes en todo caso deben ser reconocidos por las grandes Instituciones que han de motivar su decisión cuando se parten del Dictamen del Comité, lo cual convierten a dicha órgano en una importante pieza de la acción comunitaria y concretamente de su articulación jurídica y de la propia construcción del ordenamiento jurídico comunitario. En su consecuencia un escenario institucional que refleja, desarrolla y apuntala el propio marco constituido por los principios y valores que informan a la Unión y que fundamentalmente se resumen en el principio de la democracia, el principio del respeto a los Derechos Humanos, el principio de igualdad de los Estados

Miembros, el principio de cooperación leal, el principio de solidaridad y el principio de transparencia y proximidad.

4. El conjunto de estos principios y valores filosófico-jurídicos, políticos y morales queda enmarcado así mismo en el ámbito de los Derechos Fundamentales, cuya Carta, convertida en un documento jurídico vinculante tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ha quedado estructurada en diversos capítulos que engloban sucesivamente los derechos a la dignidad, a la vida y a la integridad; el derecho a la libertad y a la seguridad; la igualdad como principio fundamental del derecho comunitario; la solidaridad como principio básico inserto en el propio Preámbulo de los tratados, que incluye también la cohesión económica y social; la justicia como valor, principio, fundamento y objetivo propio de la construcción política y jurídica de la Unión Europea según se consagra en la creación y desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia; y la transparencia y proximidad que refuerza el carácter democrático del funcionamiento de la Unión.
5. En el conjunto de estos principios y valores, habremos de considerar que sobre el Comité de las Regiones gravita fundamentalmente dos principios, el principio de Subsidiariedad fundamentado por la Unión en el deseo de hacer lo necesario que las decisiones se tomen lo mas cerca posible de lo ciudadanos y el principio de descentralización administrativo que supone que las entidades locales y regionales tendrán una mayor participación en las decisiones políticas, y como máximo conocedores de las necesidades de los ciudadanos europeos,

serán actores imprescindibles a la hora de implementar las políticas publicas comunitarias.

6. A la hora de considerar los fundamentos y valores filosóficos y jurídicos del Comité de las regiones cabe plantear en primer lugar que entre sus objetivos se encuentra el de promover la Europa política ciudadana y paralelamente contribuir al debate de sobre el futuro de la Unión al tiempo que consolida su papel político como órgano encargado en realizar una función consultiva en una mayor oportunidad y una mayor visibilidad frente a la opinión publica, es decir, a la ciudadanía.
7. Conviene considerar especialmente la función actualmente encomendada al Comité de las Regiones en el marco del principio de Subsidiariedad principio que según en el protocolo nº 2 contenido en el Tratado de Lisboa se fundamenta en el deseo de la Unión de hacer lo necesario para que las decisiones se tomen lo mas cerca posible de los ciudadanos. Este principio introducido en el Tratado de la Unión de 1922, supone la clara voluntad de los Estados de respetar el mantenimiento y el propio fortalecimiento de las diversas estructuras con las que funciona el estado y en su caso las autonomías de los estados.
8. El iter de la reflexión del Comité de las Regiones, sobre el principio de Subsidiariedad, manifiesta como se produjo la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht, texto que reforzó el papel jurídico del principio de

Subsidiariedad, e instando a las Instituciones comunitarias a que redoblaran los esfuerzos para garantizar la plena aplicación del principio de Subsidiariedad, con la finalidad de que el proceso decisorio europeo se desarrolle en las instancias mas cercanas al ciudadano.

9. De este modo, el Comité de las Regiones conoce mejor que nadie la necesidad de apostar por una visión transversal y aplicación efectiva del principio de Subsidiariedad, al tiempo que se clarifique la delimitación de los ámbitos competenciales, teniendo como objetivo un tratamiento por la Unión Europea, de aquellas cuestiones que sean auténticamente europeas, que desemboquen en políticas eficientes en los niveles mas cercanos a la Ciudadanía Europea.
10. El principio de Igualdad, ha venido siendo una constante en el proceso de integración europea, plasmados expresamente, no solamente en tratados internacionales, sino también en todo el aparato normativo que constituye el Derecho Comunitario, siendo uno de los principales principios necesarios que permiten asentar el resto de principios que sustentan la Unión Europea, como son la libertad, la democracia, el respeto de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.
11. La necesaria Igualdad entre Hombres y mujeres, como derecho inherente a la condición de ser humano, que se había ido plasmando en la normativa constitucional de los Estados,

constituyéndose como un derecho fundamental en la Unión Europea y en el resto de regímenes políticos democráticos contemporáneos, pasara a convertirse en uno de los referentes jurídicos para el Comité de las Regiones

12. El Comité de las Regiones, ha sido participe en la defensa de garantía de la igualdad como un principio básico e inherente a los valores de la Unión Europea, manifestando su opinión al respecto y contribuyendo con estas manifestaciones públicas a la garantía de la igualdad entre hombres y mujeres, la lucha contra la discriminación, y por supuesto el fomento de la igualdad de oportunidades para todos y el acceso a la educación para todos los integrantes de la sociedad europea.
13. La justicia identificada con la equidad, la ética, e incluso con la rectitud que gobierna la conducta, se ha definido como uno de los principios básicos del desarrollo jurídico de la Unión Europea, plasmándose en los Tratados Constitutivos de la Unión como uno de los objetivos a cumplir para poder respetar el estado de derecho, la democracia y garantizar el pleno desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, aspecto en el que la contribución de l Comité de las Regiones ha sido especialmente decisiva, para poder crear un espacio en el que se respeten los derechos y libertades de los ciudadanos europeos.
14. El respeto de los Derechos Humanos se ha convertido en uno de los principales ejes de acción de la Unión Europea, y

evidentemente del Comité de las Regiones, que no solamente en su dimensión interna sino también en sus relaciones exteriores tratar de preservar estos derechos inherentes a la condición humana que así se reflejan en la Convención Europea de los Derechos Humanos.

15. La participación ciudadana se legitima como un instrumento de socialización y de integración social, con el que se pueden canalizar las relaciones interpersonales y compartir con el Estado la responsabilidad de gestionar los asuntos públicos. De este modo las Instituciones comunitarias y por supuesto el Comité de las Regiones, han contribuido al desarrollo de la democracia y de la participación ciudadana en las diferentes entidades locales y regionales que se encuadran dentro de la Unión Europea.
16. La Solidaridad entendida como aquella relación horizontal entre personas que constituyen una comunidad en las que sus participantes se encuentran en condiciones de igualdad, ha sido objeto de estudio por el Comité de las Regiones, debido a su importancia por su incorporación a los Tratados como valores necesarios para poder contribuir al objetivo de la Unión Europea de tratar de construir una Europa unida, fuerte y democrática en base a la cohesión económica y social.
17. El Comité de las Regiones también ha mostrado su opinión sobre las políticas integradoras y que fomentan el dialogo intercultural, que se constituye como una dimensión de instrumentos jurídicos

de la Unión Europea dentro de los ámbitos de los fondos estructurales, que se orientaran a diversos campos temáticos como es la cultura, juventud, la educación, la lucha contra el racismo y la xenofobia o los asuntos sociales y el empleo.

18. El dialogo social, es aquel método de trabajado que permite llegar a acuerdos sociales y laborales, sobre el sistema productivo con las condiciones laborales, mediante la que no solamente los agentes sociales, políticos e Instituciones comunitarias, sino también el Comité de las Regiones, han permitido consensuar aspectos espinosos y polémicos, con el fin de mejorar las condiciones socio laborales de los trabajadores europeo, y de este modo dar un paso mas en el camino hacia la “Sociedad del Bienestar”.
19. Sin lugar a dudar que el empleo, es un medio con el que evidentemente se pueden adquirir niveles altos de crecimientos, competitividad y productividad, entendiendo el Comité de las Regiones la necesidad de garantizar el fortalecimiento de la dimensión local de la Estrategia Europea del Empleo, ya que la situación que ostentan las entidades locales y regionales en la participación en los servicios de empleo es absolutamente privilegiada.
20. La educación como instrumento para convertir a los ciudadanos en un activo productivo para el modelo económico europeo siempre ha sido una de las cuestiones relevantes del modelo

social europeo, permitiendo el enriquecimiento cultural de los ciudadanos y el posterior crecimiento económico que los efectos de la educación pueden suponer en una sociedad. El Comité de las Regiones, ha sido participe a la hora de fomentar la educación en Europa mediante la elaboración de diferentes recomendaciones para garantizar la mejora cualitativa de los niveles económicos europeos.

21. El Comité de las Regiones, viene planteado con motivo de las iniciativas de reforma de los Tratados, y concretamente en la presente primera década del siglo XXI, una serie de demandas aun no conseguidas fundamentalmente el reconocimiento de la concepción de categoría formal de institución que supere su actual condición de ser un mero órgano consultivo, aun con una considerable extensión de sus potestades. Ello permitiría incrementar el papel del Comité y de las propias regiones en su participación en el entramado institucional de la Unión Europea, y consiguientemente su capacidad para influir en el proceso europeo de adopción de decisiones. Haciendo de este modo más significativo el propio papel que el Comité de las Regiones realiza a la hora de desarrollar los fundamentos y valores filosóficos y jurídicos de la Unión Europea.

DICTÁMENES DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

- Selección -

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Dictamen complementario del Comité de las Regiones de abril de 1995 *“La aplicación del Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea”* CdR 136/95 anexo.

Resolución del Comité de las Regiones sobre el Principio de Subsidiariedad de 20 de noviembre de 1997, CdR 305/97 fin.

Resolución del Comité de las Regiones sobre los *“Resultados de la Conferencia Intergubernamental para la elaboración del Tratado de Ámsterdam”* DO 98/C 64/18.

Dictamen del Comité de las Regiones *“Hacia una verdadera cultura de la Subsidiariedad: un llamamiento del Comité de las Regiones”*, aprobado en su 28º Pleno los días 10 y 11 de marzo de 1999. CDR 302/98 fin.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el Principio de Subsidiariedad de 6 de abril de 1999.

Dictamen del Comité de las Regiones, aprobado el 16 noviembre 2005 bajo el título *“Las líneas directrices para la aplicación y el control de los principios de Subsidiariedad y proporcionalidad”* DO C 2006/C 115/08.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre la Revisión del Tratado de Maastricht, CdR 1995-136.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre *“La ordenación del territorio en Europa”*, CdR 1996-340.

Dictamen sobre *“La aplicación de la legislación de la UE por las regiones y los entes locales”*, CdR 1999-051.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre “Legislar mejor 1998: una responsabilidad que debe compartirse”, CdR 1999-050.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre la Conferencia Intergubernamental del 2000, CdR 1999-053.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre “Legislar mejor 1999”, CdR 2000-018.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre “Proyecto de informe del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros”, CdR 2001-466.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre “El seguimiento del Libro Blanco sobre la gobernanza europea”, CdR 2003-019.

Informe prospectivo del Comité de las Regiones “Gobernanza y simplificación de los Fondos Estructurales después de 2006”, CdR 2002-389.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre “El papel de las regiones en la construcción europea”, CdR 2002-237.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, CdR 2003-354.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el “Informe de la Comisión “Legislar mejor 2002” y la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones – Actualizar y simplificar el acervo comunitario”, CdR 2003-062.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre “El papel de los parlamentos regionales con competencias legislativas en la vida democrática de la Unión”, CdR 2004-221.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre “Legislar mejor 2004” y “Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea”, CdR 2005-121.

Dictamen del Comité de las Regiones “Paquete Legislar mejor 2005 y 2006”, CdR 2006-397.

Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones sobre el tema “La reactivación del proceso de reforma de la Unión Europea con vistas al Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 2007”, CdR 2006-398.

Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones “Libro blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel”, CdR 2009-089.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el “Paquete «Legislar mejor» 2007-2008”, CdR 2009-199.

PRINCIPIO DE IGUALDAD

Dictamen del Comité de las Regiones de 13 de diciembre de 2001, sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones “*Hacia una estrategia marco comunitaria sobre la Igualdad entre hombres y mujeres (2001- 2005)*” Bruselas 5 de 2001.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre la “*Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres al acceso a bienes y servicios y su suministro*” DOCE C 121, 30-4-2004 (2004/C 121/06).

Dictamen del Comité de las Regiones sobre la “*Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo del Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones- plan de trabajo para la Igualdad entre las mujeres y los hombres 2006- 2010*” COM (2006)92 final. Bruselas 19 de diciembre de 2009.

Dictamen del Comité de las Regiones de 18 de noviembre de 2004 sobre el Libro Verde *“Igualdad y no discriminación en la Unión Europea ampliada”*.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre *“Las mujeres y la pobreza en la Unión Europea”*. CDR 151/2005 fin DO C 81, 04/04/2006.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre *“La igualdad de trato”*. CDR 513/99 fin. DO C 226 de 8.8.2000.

Proyecto de Dictamen del Comité de las Regiones *“Igualdad y no discriminación en una UE ampliada”* aprobado por la Comisión de Política Económica y Social el 4 de octubre de 2004 (ponente: Sr. MOORE, Ayuntamiento de Sheffield (UK-ELDR). CDR 241/2004 rev. 1.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema la Inclusión Activa. ECOS-IV-019. Texto de referencia Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *“Modernizar la protección social en aras de una mayor justicia social y una cohesión económica reforzada: promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral. COM (2007) 620 final”*. Dictamen del Comité de las Regiones, aprobado en el 75º Pleno, el 18 y 19 de junio de 2008.

Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones sobre el tema *“Los entes regionales y locales en primera línea de las políticas de integración”*. Diario Oficial C 120/52 de 28 de mayo de 2009.

Dictamen del Comité de las Regiones del 18 de junio de 2009 sobre *“No discriminación e Igualdad de oportunidades y aplicación del principio de Igualdad de trato de las personas”*.

Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones sobre *“Las actuaciones prioritarias de los entes locales y regionales para prevenir la violencia hacia las mujeres y mejorar la atención a las*

víctimas”. Comité de las Regiones. ECOS-IV-025. 81º Pleno. 7 de octubre de 2009.

Dictamen del Comité de las Regiones del 11 de octubre de 2007 sobre “Igualdad de oportunidades y deporte”. Diario Oficial C 305/53 de 15 de diciembre de 2007.

DERECHOS FUNDAMENTALES

Dictamen del Comité de las Regiones sobre “*Proceso de elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*”, CDR 327/1999 final. Ponentes: Sr. BORE y Sra. Du GRANRUT.

Dictamen sobre el “Cuarto informe de la Comisión sobre la ciudadanía de la Unión y la Comunicación de la Comisión sobre la Agencia de Derechos Fundamentales”. CDR 2004/280. Aprobado el 6 de julio de 2005. Ponente: Sra. Du GRANUT.

Dictamen sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años - Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia” COM(2005) 184 final, la “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece un Programa marco de seguridad y defensa de las libertades para el periodo 2007-2013” acompañada de las Propuestas de Decisiones por las que se establecen para el periodo 2007-2013 los Programas específicos “Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo” y “Prevención y lucha contra la delincuencia” en el marco del Programa general de seguridad y defensa de las libertades COM(2005) 124 final – 2005/0034 (CNS) – 2005/0035 (CNS) y la “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece para el periodo 2007-2013 un Programa marco de derechos fundamentales y justicia” acompañada de las Propuestas de Decisiones por las que se establecen para el periodo 2007-2013 los Programas específicos “Lucha contra la violencia (Daphne) e información y prevención en materia de drogas”, “Derechos fundamentales y ciudadanía”, “Justicia penal”, “Justicia civil” en el marco del Programa general de derechos fundamentales y

justicia CDR 122/2005. Aprobado el 16 de febrero de 2006. Ponente: Sr. OPSTELTEN.

Dictamen sobre la “Resolución del Parlamento Europeo sobre la protección de las minorías y las políticas de lucha contra la discriminación en la Unión Europea ampliada” CDR 2006-053. Ponentes: Sres. SOVIC y SINNER.

Dictamen sobre “La lucha contra los abusos sexuales, la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil” y “La prevención y la lucha contra la trata de seres humanos, y la protección de las víctimas”. CDR 2009-200. Ponente: Sr. ORAVEC.

ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

Dictamen del Comité de las Regiones de 16 de mayo de 2002 sobre la política de inmigración: “*Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política de inmigración común (COM (2001) 672)*”.

Dictamen del Comité de las Regiones de 9 de octubre de 2003 sobre la “*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo con vistas al Consejo Europeo de Tesalónica relativa al desarrollo de una política común en materia de inmigración ilegal, trata de seres humanos, fronteras exteriores y retorno de residentes ilegales*”.

Dictamen del Comité de las Regiones de 12 de febrero de 2004 sobre la “*Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo*” (COM (2003) 336 final)”.

Dictamen sobre “*La dimensión local y regional del espacio de libertad, seguridad y justicia*”. Ponente: Sr. WINTER. CdR 2003-061.

Dictamen sobre el tema “*El espacio de libertad, seguridad y justicia: el papel de los entes locales y regionales en la aplicación del Programa de La Haya*”. Ponente: Sr. Koivisto. CdR 2004-223.

Dictamen sobre *“El programa de Estocolmo: retos y oportunidades para un nuevo programa multianual para el espacio de libertad, seguridad y justicia de la UE”*. Ponente: Sra. Terrón i Cusí. CdR 2009-201.

Dictamen sobre la *“Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia”* y la *“Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones en las que los nacionales de terceros países pueden viajar libremente en el territorio de los Estados miembros durante un período no superior a tres meses por la que se introduce una autorización específica de viaje y por la que se fijan las condiciones de entrada para desplazamientos de una duración no superior a seis meses”*. Ponente: Sr. PELLA. CdR 2001-386.

Dictamen sobre la *“Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre prevención de la delincuencia en la Unión Europea”*. Ponentes: Sra. BRESSO y Sr. DELEBARRE. CdR 2003-355.

Dictamen sobre las Comunicaciones de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *“Prevención, preparación y respuesta a los ataques terroristas”*, *“Prevención y la lucha contra la financiación del terrorismo a través de medidas para mejorar el intercambio de información, aumentar la transparencia y mejorar la trazabilidad de las transacciones financieras”*, *“Lucha contra el terrorismo: preparación y gestión de las consecuencias”* y *“Protección de las infraestructuras críticas en la lucha contra el terrorismo”*. Ponente: Sra. Bakogianni. CdR 2004-465.

Dictamen sobre el *“Libro Verde: El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica”*. Ponente: Sr. ANCISI. CdR 2005-082.

Dictamen sobre la *“Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Programa Común para la Integración - Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión*

Europea”, la “*Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones – Migración y desarrollo: orientaciones concretas*” y la “*Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio*”. Ponente: Sr. SCHIEDER. CdR 2006-051.

Dictamen sobre la,”*Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Contribución de la Comisión al período de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate*” y el “*Libro Blanco sobre una política europea de comunicación*”. Ponente: Sra. BRESSO. CdR 2006-052.

Dictamen sobre el tema “*La aplicación de los Pactos Territoriales Europeos: Propuesta de revisión de los contratos y convenios tripartitos*”. Ponente: Sr. FORNI. CdR 2006-135.

Dictamen sobre el tema “*La situación de los menores no acompañados en el proceso migratorio: el papel y las sugerencias de los entes locales y regionales*”. Ponente: Sr. FONTANELLI. CdR 2006-136.

Dictamen sobre el tema “*Plan de política en materia de migración legal, lucha contra la inmigración ilegal y futuro de la red europea de migración*”. Ponente: Sra. DE ESTEBAN MARTÍN. CdR 2006-233.

Dictamen sobre “*Iniciativa europea en favor de la transparencia*”. Ponente: Sr. Bødker Andersen. CdR 2006-235.

Dictamen sobre “*Hacia una estrategia de la unión europea sobre los derechos de la infancia*”. Ponente: Sra. CORRIGAN. CdR 2006-236.

Dictamen “*Paquete Legislar mejor 2005 y 2006*”. Ponente: Sr. Van den Brande. CdR 2006-397.

Dictamen de iniciativa sobre el tema *“La reactivación del proceso de reforma de la Unión Europea con vistas al Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 2007”*. Ponente: Sr. Paiva. CdR 2006-398.

Dictamen sobre *“Aplicación del planteamiento global sobre la migración a las fronteras marítimas meridionales de la unión europea y a las regiones orientales y sudorientales vecinas de la unión europea”*. Ponente: Lord Tope. CdR 2007-064.

Dictamen sobre el tema *“El futuro sistema europeo común de asilo”*. Ponente: Sr. Santarella. CdR 2007-177.

Dictamen *“Comunicar sobre Europa en asociación”*. Ponente: Sra. du Granrut. CdR 2007-295.

Dictamen sobre *“Un enfoque global de la migración: el desarrollo de una política europea de inmigración laboral y su encaje en las relaciones con los países terceros”*. Ponente: Sra. TERRÓN I CUSÍ. CdR 2007-296.

Dictamen de iniciativa sobre el tema *“Intensificación de la lucha contra el terrorismo: la participación de los entes locales y regionales”*. Ponente: Lord TOPE. CdR 2007-336.

Dictamen de iniciativa sobre el tema *“Derechos de los ciudadanos: promoción de los derechos fundamentales y de los derechos que emanan de la ciudadanía europea”*. Ponente: Sra. Masini. CdR 2008-078.

Dictamen sobre *“una política común de emigración para Europa”*. Ponente: Sr. JOSTMEIER. CdR 2008-078.

Dictamen sobre *“La cooperación local y regional para la protección de los derechos de la infancia en la Unión Europea”*. Ponente: Sr. Abramavičius. CdR 2010-054.

Dictamen *“Situación de las mujeres migrantes en la Unión Europea”*. CDR 2006-396. Ponente: Sra. Massini.

COHESIÓN

Dictamen del Comité de las Regiones de 10 de octubre de 2002 sobre la *“Comunicación de la Comisión – Primer informe intermedio sobre la cohesión económica y social (COM (2002) 46 final)”* -Ponente: Sr. D'AMBROSIO (I, PSE), Presidente de la Región de Marche-.

Dictamen del Comité de las Regiones de 2 de julio de 2003 sobre la Comunicación de la Comisión *“Segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social”* (COM (2003) 34 final).

Dictamen del Comité de las Regiones de 16 de junio de 2004 sobre el *“Tercer informe sobre la cohesión económica y social”* (COM (2004) 107 final).

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el quinto informe de situación sobre la cohesión económica y social (2009/76/08) publicado DOUE 31.3.2009.

Dictamen del Comité de las regiones sobre *“el Sexto Informe de la Comisión Europea sobre la Cohesión Económica y Social COM (2009) 295 final”*. Publicado en DOUE C175 de 1 de julio de 2010.

COOPERACIÓN TERRITORIAL

Dictamen del Comité de las Regiones de 13 de marzo de 2002 sobre el tema *“Estrategias de fomento de la cooperación transfronteriza e interregional en una Europa ampliada - Un documento fundamental y de orientación para el futuro”*.

Dictamen del Comité de las Regiones de 18 de noviembre de 2004 sobre la *“Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT)”* (COM (2004) 496 final – 2004/0168 (COD)).

Dictamen del Comité de las Regiones “Libro verde sobre la cohesión territorial” (2009/C 120/05)- ponente: Jean- yves Le Drian (PSE/FR) presidente del Consejo regional de Bretaña- texto de referencia: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social europeo- libro verde sobre la cohesión territorial: convertir la diversidad territorial en un punto fuerte.

SOLIDARIDAD Y CIUDADANÍA

Dictamen del Comité de las Regiones de 23 de febrero de 2005 sobre la “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo” COM (2004) 493 final – 2004/0165 (COD) y la “Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa comunitario de fomento del empleo y la solidaridad social – PROGRESS” COM(2004) 488 final – 2004/0158 (COD).

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el libro verde “frente a los cambios democráticos: una nueva solidaridad entre generaciones”. (2006/C 115/13). Publicado en el DOUE 16.5.2006.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema “agenda social renovada: oportunidades como acceso y solidaridad en Europa del siglo XXI” (2009/C 200/08). Publicado en el DOUE 25.8.2009.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema “Solidaridad en materia de salud: reducción de las desigualdades en salud en la UE”, CDR 2010/47.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre la Iniciativa ciudadana europea (CDR 167/2010, aprobado el 10 de junio de 2010); ponente: Sonia Masini (IT/PSE), Presidenta de la Provincia de Reggio Emilia.

Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza multinivel (CDR 89/2009, aprobado el 17 de junio de 2009); ponentes: Luc Van den Brande (BE/PPE), diputado del Parlamento flamenco, (ex) Presidente del Comité de las Regiones y Michel

Delebarre (FR/PSE), Alcalde de Dunkerque, (ex)Vicepresidente primero del Comité de las Regiones;

Dictamen de iniciativa sobre el tema “Derechos de los ciudadanos: promoción de los derechos fundamentales y de los derechos que emanan de la ciudadanía europea” (CDR 78/2008, aprobado el 9 de octubre de 2008); ponente Sonia Masini (IT/PSE), Presidenta de la Provincia de Reggio Emilia.

Dictamen del Comité de las Regiones “Fomentar la ciudadanía activa de los jóvenes a través de la educación” (CDR 173/2007, aprobado el 7 de febrero de 2008); ponente: Sra. du Granrut (FR/PPE), Consejera Regional de Picardía.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre “Las nuevas formas de gobernanza en Europa: un marco para la iniciativa de los ciudadanos (CDR 182/2000, aprobado el 14 de diciembre de 2000).

Dictamen sobre “La ciudadanía europea”. CDR 1999-226. Aprobado en Pleno de 16 de febrero de 2000. Ponente: Sr. MÖLLER.

Dictamen sobre el “Tercer informe de la Comisión sobre la ciudadanía de la Unión” y el “informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 94/80/CE relativa al derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales”. CDR 2002-121. Sr. VESEY.

INTEGRACIÓN Y DIÁLOGO INTERCULTURAL

Dictamen del Comité de las Regiones de 12 de febrero de 2004 sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo” (COM (2003) 336 final).

Dictamen del Comité de las Regiones de 27 de abril de 2006 sobre la “Propuesta de la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año europeo del Diálogo intercultural (2008)”, (COM (2005) 467 final)- 2005/0203 (COD).

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema “Política de integración y Diálogo intercultural” (2009/C 76/01). Comité de las Regiones 77º Pleno de los días 26 y 27 noviembre 2008, CDR 251/2008. Ponente: Milan BELICA (SK/PPE).

MODELO SOCIAL

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema “Política de integración y diálogo intercultural”, CdR 2008/251.

Dictamen del Comité de las Regiones de 20 de noviembre de 2002 sobre la “Comunicación de la Comisión: El Diálogo Social europeo, fuerza de modernización y cambio” y la “Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece una Cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo” (COM (2002) 341 final. Bruselas, 16 de diciembre de 2002.

EMPLEO

Dictamen del Comité de las Regiones sobre “Modernización de la protección social para crear más y mejores empleos: un enfoque general que contribuya a hacer que trabajar sea rentable” CDR 28/2004 fin.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el Futuro de la Estrategia de Lisboa después de 2010, CDR 25/2009.

Resolución del Comité de las Regiones “Una mejor herramienta para aplicar la Estrategia UE 2020: directrices integradas para las políticas económica y de empleo de los Estados miembros y la Unión”, CDR 175/2010.

Dictamen prospectivo del Comité de las Regiones “Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo”, CDR 245/2008.

Dictamen del Comité de las Regiones de 13 de marzo de 2002 sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo”. Bruselas, 26 de marzo de 2002 (COM (2001) 629 final).

Dictamen del Comité de las Regiones de 20 de noviembre de 2002 sobre la “Comunicación de la Comisión: El Diálogo Social europeo, fuerza de modernización y cambio” y la “Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece una Cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo” (COM(2002) 341 final. Bruselas, 16 de diciembre de 2002.

Dictamen del Comité de las Regiones de 3 de julio de 2003 sobre la “Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados Miembros” (COM (2003) 176 final – 2003/0068 (CNS)).

Dictamen del Comité de las Regiones de 29 de septiembre de 2004 sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo” (COM (2004) 146 final).

Dictamen del Comité de las Regiones de 12 de febrero de 2004 sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo” (COM (2003) 336 final).

Dictamen del Comité de las Regiones de 29 de septiembre de 2004 sobre la Evaluación intermedia de la estrategia de Lisboa: “Comunicación de la Comisión – Afianzar la aplicación de la estrategia europea de empleo” “Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las Directrices para las políticas del empleo de los Estados Miembros” “Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados Miembros” COM (2004) 239 final – 2004/0082 (CNS).

Dictamen del Comité de las Regiones del 16 de junio de 2004 sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Modernización de la protección social para crear más y mejores empleos: un enfoque general que contribuya a hacer que trabajar sea rentable” (COM (2003) 842 final).

Dictamen del Comité de las Regiones de 23 de febrero de 2005 sobre la “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo” COM (2004) 493 final – 2004/0165 (COD) y la “Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa comunitario de fomento del empleo y la solidaridad social – PROGRESS” COM (2004) 488 final – 2004/0158 (COD).

EDUCACIÓN

Dictamen del Comité de las Regiones sobre la educación mediática en la política educativa de la UE, CDR 133/2009.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre “Un marco estratégico actualizado para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación, CDR 96/2009.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema “Marco de referencia europeo de garantía de la calidad en la educación y formación profesionales” y sobre el tema “Sistema europeo de créditos para la educación y formación profesionales”, CDR 173/2008.

Dictamen del Comité de las Regiones “Eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación” y “Marco europeo de cualificaciones para el aprendizaje permanente”, CDR 335/2006.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema “El papel de la educación y de las medidas de concienciación en el fomento del desarrollo sostenible”, CDR 127/2007.

Dictamen del Comité de las Regiones de 15 de mayo de 2002 sobre la “Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Año europeo de la educación por el deporte 2004” (COM(2001) 584 final – 2001/0244 (COD)).

Dictamen del Comité de las Regiones de 20 de noviembre de 2003 sobre la “Comunicación de la Comisión – Invertir eficazmente en educación y formación: un imperativo para Europa” (COM (2002) 779 final).

Dictamen del Comité de las Regiones de 10 de abril de 2003 sobre la “Comunicación de la Comisión - Puntos de referencia europeos en educación y formación: seguimiento del Consejo Europeo de Lisboa” (COM(2002) 629 final).

Dictamen del Comité de las Regiones de 10 de abril de 2003 sobre la “Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta un programa plurianual (2004-2006) para la integración efectiva de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los sistemas de educación y formación en Europa (programa eLearning)” (COM (2002) 751 final – 2002/0303 (COD)).

Dictamen un del Comité de las Regiones de 10 de abril de 2003 sobre la “Comunicación de la Comisión - Puntos de referencia europeos en educación y formación: seguimiento del Consejo Europeo de Lisboa” (COM (2002) 629 final).

BIBLIOGRAFÍA

- ABRIL MANSO, R. *El Comité de las Regiones: Su reforma*. Revista de Derecho de la Unión Europea nº. 3, 2 semestre 2002. Pp 289 -297.
- ACKERMAN. B, "*Social justice in the Liberal State*", Yale University Press, New Haven, 1980 (traducción castellana de Carlos Rosenkrantz, revisada por Luis Rodríguez Abascal, "La justicia social en el Estado liberal", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993); Id, "*On getting What We Don't Deserve*" en Journal of Philosophy, 1989, págs. 5-22, Id, "*On getting What We Don't Deserve*" en Society, Philosophy and Politics, I, 1983, págs. 60-70.
- AITON, E. J. Leibniz. *Una biografía*, traducción castellana de Cristina Corredor Lanás del original en lengua inglesa "*Leibniz. A biography*" (Adam Hilger Limited, 1985), Alianza Editorial, Madrid, 1982, "Prólogo", págs. 11-14.
- ALBERTÍ ROVIRA, E., *El modelo español de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos*, en AJA, E. et alt. (Dir.), Informe Comunidades Autónomas 1994, Barcelona, 1995.
- ALBERTÍ ROVIRA, E., *La posición de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente de la formación del derecho comunitario europeo*, en PÉREZ TREMPES, P. (Coord.), CABELLOS ESPIÉRREZ, M .A. y ROIG MOLÉS, E., *La participación Europea y la Acción Exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons, IEA, Barcelona, 1998.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F., "*Las Relaciones Exteriores de las Regiones*", en PAU i VALL, F., (Coord.), *Parlamentos y Regiones en la construcción europea*, Tecnos, Madrid, 2002.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F., *En busca de un pacto político en favor de la acción exterior y comunitaria de las Comunidades Autónomas*, en PÉREZ GONZÁLEZ (Dir.), *La acción exterior de los Lánder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, IVAP, 1994.
- ALIGHIERI. D, *Monarquía*, Estudio preliminar, traducción y notas de Laureano Robles Carcedo y Luis Frayle Delgado, colección "Clásicos del pensamiento", Editorial Tecnos, Madrid, 1992, pág. 5; Id, "*De la monarquía*", traducción del latín a cargo de E. Palacio, Editorial Losada, Buenos Aires, 1941 (Esta traducción directa del latín volvió a editarse con "Prólogo" de Juan Yambias de Azevedo el

- año 1966); Id, "Tratado de monarquía", traducción al castellano y notas de A. M. Pascual, con "Introducción" del padre Osvaldo Lira, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1947; Id, "Obras completas", traducción castellana de Nicolás González Ruiz sobre la interpretación literal de Giovanni M. Bortini con la colaboración de Jose Luis Gutierrez García, Biblioteca de autores cristianos, volumen 157, Editorial Católica, Madrid, 1956 (Obras completas reeditadas en 1965, 1973 y 1980.); Vid. Adolfo Bonilla San Martín, "Dante y su tratado de monarchia", Madrid, 1921.; Hans Kelsen, "La teoría del Estado de Dante Alighieri", edición y traducción de Juan Luis Requejo Pagés del original "Die staatslehre des Dante Alighieri", KRK Ediciones, Oviedo, 2007; Giorgio Petrocchi, "Dante. Vida y obra", traducción castellana de María Pons, Ed. Crítica, Barcelona, 1990; A. Poch, "Algunos aspectos del pensamiento político de Dante", Santiago de Compostela, 1965; Antonio Truyol y Serra, "Dante y Campanella. Dos visiones de una sociedad mundial", Editorial Tecnos, Madrid, 1968; Jose Luis Villar Palasí, "Dante, el Derecho y la Justicia", en "Atlántida" en Editorial Rialp, número 18, 1965 págs. 607 y ss.
- ALIS PÉREZ-YORZA, R, *Principio de subsidiariedad: proyección y desarrollo en el ámbito del derecho económico de la Comunidad Europea*, Quaderns de Treball/Working Papers, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona, 1999.
- ALLÚE BUIZA A, *Los parlamentos regionales y la Unión Europea* Revista de Derecho de la Unión Europea, núm 13 (2007), p. 109-123.
- ALONSO GARCÍA, R., *Derecho Comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, Centro de Estudios Ramón Areces. S.A., Col. Ceura, Madrid, 1994.
- ALONSO GARCÍA, R.: *Estudio Preliminar. Tratado de la Unión Europea*. Civitas, Madrid, 1992.
- ANDERSON. E, "What is the point of equality?" en "Ethics", núm.2, enero 1999, págs. 287-337.
- ANDRÉS IBÁÑEZ. P, "Garantías judiciales de los Derechos Humanos" en, "Claves de Razón Práctica", Madrid, marzo 1999, págs. 16-17; Id, "Impunidad y protección de los derechos humanos" en "El otro derecho", número 20, Ilsa, Bogotá, 1996; Peter Häberle, "Le libertà fondamentali nello stato costituzionale", traducción italiana, "La nuova Italia Scientifica", Roma, 1993.

- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, R, *La reforma institucional en el Tratado de Niza*, Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia, nº 211, enero/febrero, 2001, págs, 11 a 26.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, R, y OTROS, *El Tratado de Niza. Análisis comentarios y texto*. Ed. COLEX, Madrid, 2001.
- APPIAH K. A, “*La ética de la igualdad*”, traducción castellana de Lidia Moscori del original “*The ethics of identity*” (Princeton University Press, 2005), Katz editores, Buenos Aires, 2007, págs. 283-284.
- AREILZA CARVAJAL, J. M^a , *El principio de Subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea*. Revista Española de Derecho Constitucional, nº 45 (sept.-dic. 1995), p. 53-93
- ARENILLA SÁEZ, M., LOUGHLIN, J., y TOONEN, T., *La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental*, Universidad de Granada, 1994.
- ARENILLA, M.; LOUGHLIN, J. y TOONEN, T., (Eds.), *La Europa de las regiones. Una perspectiva intergubernamental*, Biblioteca de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad de Granada, Granada, 1994.
- ARIAS MARTÍNEZ, M. A., *Comunidades Autónomas y elaboración del Derecho Comunitario Europeo. Un estudio sobre el principio de colaboración en éste ámbito*. Ed. IVAP, Oñati. 1998.
- ARISTÓTELES, “*Metafísica*”, traducción castellana de T. Calvo, Editorial Gredos, Madrid, 1994; Id, “*La política*”, edición bilingüe castellano-griego de Julián Marías y M. Araujo, Instituto de Estudio Políticos, Madrid, 1951; Id, “*Ética a Nicómaco*”, traducción castellana de Julián Marías y M. Araujo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- ARISTÓTELES, *Retórica*, 1.13, 1374b 10-11; Isaiah Berlin, “*Equality as Ideal*” en el volumen colectivo “*Justice and social policy*” a cargo de F. A. Olafson, Englewood Cliffs New Jersey, 1961; Mario Bretoni, “*Labeón y el orden de la natura*”, traducción castellana de Alfonso García-Valedacasas Cañedo revisada por Javier Paricio Serrano en “*Seminarios Complutenses de Derecho Romano*” (Fundación Seminario de Derecho Romano Ursicino Álvarez, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense), Volumen XVII, 2005, págs. 41-66; A. Watson, “*The Spirit of Roman Law*” Athens, Georgia, EEUU, 1995; S. Williams “*The idea of equality*” en el volumen colectivo “*Philosophy, politics and society*”, dirigido por P. Laslett y W. C. Runciman, 1962.

- ARNESON, R., "*Why Justice requires transfers to offset income and wealth inequalities*", en "*Social philosophy and policy*", volumen XIX, número 1, 2002, págs. 172-200; Id, "Luck egalitarianism: An interpretation and defense", en "*Philosophical topics*", Spring Fall, volumen 32, núm. 1-2, 2004, págs 1-20; Harold R. Kerbu, "Estratificación social y desigualdad. El conflicto de clase en perspectiva histórica, comparada y global", traducción castellana de T. Casado, McGraw Hill Interamericana de España, 2004.
- ASTOLA MADARIAGA, J., *Poder regional en la Unión Europea*, Colección Tesis doctorales, IVAP, Bilbao, 1994.
- ASTOLIA MADARIAGA, J., *Las Regiones en la Unión Europea*", Revista Española de Derecho Constitucional, año 15, n° 45, septiembre-diciembre, 1995.
- BACIGALUPO SAGESSE, M.: *Las regiones de la Unión Europea*, Revista de Derecho de la Unión Europea, N° 1,2.- semestre de 2001, ¿Quo vadis Europa?, pp. 78 y 79.
- BACIGALUPO SAGGESE, M., *Las Regiones en la Unión Europea*, en Revista de Derecho de la Unión Europea, núm. 1-2." semestre 2001, publicada por el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), págs. 59 a 79.
- BAÑO LEÓN, J. M., *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, Institut Valencià d'Administració Pública, Valencia, 1993.
- BATTAGLIA, F, voz "*Dichiarazioni dei Diritti*", en "*Enciclopedia del Diritto*", A. Griuffre editore, Milano, 1964, volumen XII, pág. 409 y ss, traducción al castellano a cargo de Pedro de Vega García con el título "Declaraciones de derechos, capítulo VII de antología del profesor Battaglia, Estudios de Teoría del Estado", editado con "Prólogo" de Luis Legaz y Lacambra en la colección "Studia Albornotiana", Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1968, págs. 175-197
- BELTRAN, S., *L Assemblea de les Regions d 'Europa, Generalitat de Catalunya*, Escola d'Arministració Pública, Barcelona, 1996.
- BEYERLIN, U., *German Federalism: A Dynamic Process*, Reports on German Public Law, Ed. Müller, 1990.
- BIANCARELLI, J., *La dynamique institutionnelle, CEE et Collectivités Locales*, AJDA, 1991.

- BIGLINO CAMPOS, P.(Coord.), *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, Institut de Dret Públic, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.
- BLACK M. The identity of indiscernibles, en “*Mind*” Nueva Serie, volumen 61, 1952, págs. 153-164; Alfred Julius Ayer (1918-1989), “The identity of indiscernibles”, en “*Actes deu XIème congrès international de Philosophie*, volumen III, 1953. Págs. 124-129; Marcel Thomann, “*Christian Wolff et son temps (1679-1754)*”, Paris, 1971.
- BOBBIO. N, “*Advertencias*” en Id, “*Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la Política*”, traducción castellana de Jose Fernández Santillán del original “*Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*” (Giulio Einaudi editore, Torino, 1985), Colección Breviarios, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, págs. 7-9.
- BOBBIO. N, “*La gran dicotomía: Público-Privado*” en Id, “*Estado, Gobierno y sociedad...*” op cit, ed cit, trad cit, págs. 11-38, la cita en páginas 11-12.
- BOURRINET, J., (ed.), *Le Comité des régions de l’Union Européenne*, Centre d’Etudes et de Recherches Internationales et Communautaires, Université d’Aix-Marseille III, Economica, París, 1997.
- BRETONE. M, *Labeón y el orden de la natura*, traducción castellana de Alfonso García-Valdecasas Cañedo, revisada por Javier Aparicio Serrrano en “*Seminarios Complutenses de Derecho Romano. Revista Internacional de Derecho Romano y tradición romanística*”, “Fundación Seminario de Derecho Romano Ursicino Álvarez de la Facultad de Derecho Universidad Complutense”, volumen XVII, 2005, págs. 41-66, la cita en página 41.
- BULLAÍN LÓPEZ, I.: *El Comité de las Regiones previsto en el Tratado de la Unión Europea*. Gaceta Jurídica de la Comunidad Económica Europea, B-78, octubre (1992).
- BULLAIN LÓPEZ,I., *Las Regiones Autónomas de la Comunidad Europea y su Participación en el Proceso de Integración*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oati, 1990.
- C. N. R MCCOY, *The logical an the real in Political Theory: Plato, Aristotle and Marx*, en “*American Political Science Review*”, diciembre de 1954, págs. 1058-1066.

- CALLINICOS. A, "Equality", Polity Press, Cambridge, 2000; Erik Olin Wright y Harry Brighouse, "Complex egalitarianism: A review of Alex Callinicos, equality" en "Equality exchange", marzo de 2001.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A, *El Comité de las Regiones. Análisis de una ¿futura institución?*, Ed. Gomares, Valladolid, 2000.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A., *Otra vez sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la formación y ejecución del derecho comunitario*, Revista de Estudios Europeos, nº 18, 1998.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A., y SANZ RUBIALES, *El Comité de las Regiones, análisis de una ¿futura institución?*. Editorial «Biblioteca Gomares de Ciencia Jurídica», Granada 2000.
- CAMPBELL. T, "Igualdad y mérito" ("Equality and desert") en Id, "La justicia principales debates contemporáneos", traducción castellana de Silvina Álvarez del original en inglés, "Justice", Palgrave, 1988, segunda edición 1991, colección "Cladema-Derecho", Editorial Gedisa, Barcelona, 2002, págs. 34-39.
- CASAL. P, "Marxismo analítico", en "Diccionario crítico de ciencias sociales", dirigido por Román Reyes, Editorial Plaza y Valdés, Madrid, 2000; Id, "What sufficiency is not enough" en "Ethics", vol 117, núm. 2, 2007, páginas 296-326; Harry Frankfurt, "Equality as a moral idea", en "Ethics", volumen 98, núm. 1, octubre de 1981, págs. 21-43; Id, "The moral irrelevance of equality", en "Public Affairs Quarterly", número 14, 2000, págs. 87-103; David Miller, "Arguments for equality" en Midwest Studies in Philosophy, volumen VII, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1982.
- CASTORADIS. C, "Las dimensiones del hombre. Las encrucijadas del laberinto", traducción castellana, Editorial Gedisa, 1988, pág. 66; Dalmacio Negro Pavón, "Gobierno y Estado", colección "Prudenti iuris", Marcial Pons ediciones jurídicas y sociales, Madrid-Barcelona, 2002, pág. 15.
- CASTRO RUANO, J.L.de, *El principio de Subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional*. Gaceta Jurídica de la C. E., D-24 (1995), p. 215-253 Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas.
- CHITI-BATELLI, A., *La participation des régions l' intégration européenne*, en *Acres colloque international de Saint Vincent*, (29 novembre - 2 décembre, 1981), Coll. Recherches européennes et Internationales, Presses d'Europe, 1982.

- CHRISTIANSON, T., *Réflexions critiques sur l'Europe des Régions*, en Europe
- CIENFUEGOS MATEO, M., *La intervención de las Comunidades Autónomas en cuestiones relativas a las Comunidades Europeas a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*, Autonomies, nº 22, julio de 1997.
- CLAVERA ARIZI I, *El Comité de las Regiones y su reforma*. Revista de Derecho de la Unión Europea nº. 3, 2 sementre 2002. Pp 329-335.
- CLOOS, I.; REINESCH, G. y VIGNES, D., WEYLAND, J., *Le Traité de Maastricht, Gense, Analyse, Commentaires*, Bruylant, Bruselas, 1993.
- COLLINS, S y JEFFERY, Ch., *Whither the Committee of the Regions British and German perspectives*, Anglo-German Foundation Report, The Chamaleon Press Ltd., Londres, 1997.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *Impacto y seguimiento de los Dictámenes del Comité de las Regiones*, 1996.
- COMITÉ DE LAS REGIONES (1999): *Acuerdo entre el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social sobre los futuros servicios conjuntos*. Bruselas, 19 de mayo de 1999.
- COMMITTEE OF THE REGIONS (1996): *Declaration of the Committee of the Regions for the Intergovernmental Conference*. Catania, 8 March 1996.
- COMMITTEE OF THE REGIONS (1997): *"After the Amsterdam European Council: A growing awareness of the role of the Committee of the Regions"*. DCP/ 97182 en Brussels, June 20, 1997.
- CONDE MARTÍNEZ, C., *La participación regional en los procesos políticos europeos: estado de la cuestión*, Revista de Estudios Regionales, nº 51, 1998.
- CONSTANTINESCO, V., *Comunidades Europeas, Estados, Regiones: el impacto de estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria*, RIE, Vol. 16, n.º 1, 1989, Pp. 11-28.
- CORNEJO CERTUCHA. F. M, voz *Equidad*, del "Diccionario jurídico mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 2000, volumen segundo, "D-H", decimocuarta edición, páginas 1293-1294.

- CORTS DRAU. J, *Doctrina Ético-Jurídica*, en Id, "Historia de la Filosofía del derecho", op cit, vol cit, ed cit, págs. 135-138, la cita en pág. 138.
- CORTS GRAU. J, *Historia de la Filosofía del Derecho*, tomo I, segunda edición, Editora Nacional, Madrid, 1968, pág. 135; F. E. Sparshott, "Five virtues in Plato and Aristotle" en "The monist", 1971, volumen I, págs. 40-65.
- COSSIO. C, *Los valores jurídicos*, en "Anuario de Filosofía del Derecho", (Instituto Nacional de Estudios Jurídicos), Madrid, volumen IV, 1976, págs. 74 y 80.
- D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione Europea*, Padova, 1998; Sobre el principio de Subsidiariedad en los ordenamientos extranjeros: v. estudios reunidos en el volumen *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, a cargo de A.Rinella, L.Coen, R.Scarciglia, Padova 1999
- DAHN, O., en el volumen colectivo, *L'Egalité*, Volumen V, página 245, ed. Emile Bruylant, Bruxelles, 1977.
- DAHRENDORF. R, *On the origin of Social Inequality*, en el volumen colectivo editado por Peter Laslett y W Runciman, "Philosophy, Politics and Society", vol cit, ed. cit, págs. 88-109; Robert Gandy, voz "Equality, principe of", en "The Fontana dictionary of modern thought", editado por Allan Bullock y Olivier Stallibrasi, Fontana Books, London, 1972, pág. 210;
- DE CASTRO RUANO, J.L., *El principio de Subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional*, Gaceta Jurídica de la C.E., nº D-24, Madrid, 1995, pp. 215-253.
- DE CASTRO RUANO, J.L., *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994.
- DE FOUCHECOUR, F., *Comité des Régions: pour une Europe plus proche des citoyens*, 7 jours Europe, 1994, p. 8.
- DE LOS MOZOS, J.L., *Integración europea: derecho comunitario y derecho común*, en Revista de estudios europeos, III, 3 y ss., 6 y ss.
- DE MOLOMBE.CH, "Cours de Droit Napoleon", Paris, 1865, tomo I, "Préface", pág. V

- DE WITTE, B., *Las regiones y las CCEE durante 1992*, en Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1992, Fundació Caries Pi i Sunyer d'Estudis Autonmics Locais, Barcelona, 1993, Pp. 42 1-433.
- DEL POZO. J. M., "*Cicerón: conocimiento y política*", Colección "El Derecho y la justicia", Centro de Estudios constitucionales, Madrid, 1993, capítulo IV: "Los objetivos ideales: la verdad y la justicia", págs. 83-102.
- DELOIRE, P., *Le Comité des Régions: Quelle place dans le systme institutionnel européen?*, en Les Petites Affiches, n.º 143, 1994, pp. 33-35.
- DIEGO CASALS, J., *La participación de las CCAA en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea*, Revista Vasca de Administración Publica, nº 40 (II), 1994.
- DÍEZ-HOCHLEITNER RODRÍGUEZ, J.: *La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht*. Gaceta Jurídica de la CE, número 115, 1992.
- DÍEZ-HOCHLEITNER, J., *La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht*, en Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea, 1992.
- DU GRANRUT, C., *Europe, le temps des Régions*, LGDJ, 1 ºa ed., París, 1994.
- DUMONT. L., "*Homo aequalis. 1 – Génese et épanouissement de l'idéologie économique*", ed. Gallimard, Paris, 1977, pág. 12. (Hay traducción al castellano con el título "Homo aequalis", editorial Taurus, Madrid, 1982); Id, "*Essais sur l'individualisme. Une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*", Editions Le Seuil, Paris, 1983 (hay traducción castellana: "*Ensayos sobre el individualismo*", Alianza Editorial, Madrid, 1987).
- DÜRIG. G., "*Gleichheit*" en "*Sttatslexikon*", Freiburg-Br, sexta edición, 1959, tomo III, col. 1983-1989, la cita en col. 1983.
- DWORKIN. R. M., "*Virtud soberana. La teoría y la práctica de la igualdad*", Traducción castellana del original en lengua inglesa a cargo de Fernando Aguiar y María-Julia Bertomeu, Editorial Paidós Ibérica, Barcelona, 2003, pág. 11; Amartya Kumar Sen "Nuevo examen de la desigualdad", versión castellana de Ana María Bravo, revisada por Pedro Schwartz, Alianza Editorial, Madrid, 2000, pág. 16.; Id., "*La desigualdad económica*", Edición ampliada con un anexo fundamental de James E. Foster y Amartya Kumar Sen,

- traducción castellana de E. L. Suarez Galindo, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- El Comité de las Regiones, órgano político de los poderes locales en la estructura institucional de la Unión Europea*, en Anuario de Gobierno Local, Barcelona, 1997, pp. 615-637.
- ELIZALDE, J., *La reforma del FEDER: principio de una auténtica política regional comunitaria*, en RJE, Vol. 12, n.º 1, 1985, p 93-107.;
- ENGEL, C. y VAN GINDERACHTER, J., *Le pouvoir régional et local dans la Communauté Européenne*, Etudes de Droit des Communautés Européennes, Pedone, París, 1992.
- FERELLI N., *Política regionale della CEE e partecipazione delle regioni in Le Regioni*, n.º 4, 1979, pp. 509-520.
- FERNÁNDEZ ESTEBAN, M. L. *El principio de Subsidiariedad en el ordenamiento europeo -- Madrid [etc.] : McGraw-Hill, 1996 125 p.*
- FERNÁNDEZ-CASTAÑO, E., *El Comité de las Regiones en el Tratado de la Unión Europea en España y el Tratado de la Unión Europea. Una aproximación al Tratado elaborada por el equipo negociador español en las Conferencias Intergubernamentales sobre la Unión Política y la Unión Económica y Monetaria*, COLEX, Madrid, 1994, pp. 333-346.
- FERRATER MORA, J, voz *Igualdad humana* en “Diccionario de filosofía”, Edición revisada, aumentada y actualizada por Josep-Maria Terricabras, supervisada por Priscilla Cohn Ferrater Mora, colección “Ariel Referencia”, Editorial Ariel, Barcelona, primera reimpresión, 1998, Tomo II, págs. 1754-1756. La calidad y el rigor del “Diccionario de Filosofía” de J. Ferrater Mora refuerza el valor verdad del dictum del diarista y teórico de la literatura Paul Leautaud (1871-1872-1956): “La única fé que no he perdido es la fé en los diccionarios” (recogida en “Journal Littéraire”, Mercure de France, París, 1986).
- FERRY, L, *Aprender a vivir. Filosofía para mentes jóvenes*, traducción castellana de Sandra Cahaparro Martínez del original en francés “*Apprendre à vivre. Traité de Philosophie à l'usage des jeunes générations*”, (Ed. Plon, Paris, 2006), colección “Taurus Pensamiento”, Santillana Ediciones Generales, Madrid, 2007, la cita en página 28.
- FIX H. B, voz *Equidad*, en Id, “Diccionario de Teoría Jurídica”, traducción castellana de Enrique Rodríguez Trujano y Pedro A. Villareal

- Lizárraga, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 200, págs. 93-94, la cita en página 94.
- FRAGA IRIBARNE, M., *El principio de Subsidiariedad en la Unión Europea*, Fundación Galicia-Europa, Santiago de Compostela, 1997.
- FRANKFURT. G. H, *La importancia de lo que nos preocupa. Ensayos filosóficos*, traducción castellana de Verónica Inés Weinstalb y Servanda Maria de Hagn del original “*The importance of what we care about. Philosophical essays*”, Press Syndicate of the University of Cambridge, Cambridge University Press, New York, 1988.) Catz ediciones, Buenos Aires, 2006, págs. 195-208, capítulo XII: “La igualdad como ideal moral”)
- FROSINI TOMMASO E ; *Subsidiariedad y Constitución*, Anuario de la Facultad de Derecho, ISSN 0213-988X, Nº 19-20, 2001-2002.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La participación de las comunidades autónomas en las decisiones comunitarias*, Revista Española de Derecho Constitucional, nº 33, 1991.
- GARCÍA MORALES, M. J., *Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada*, en Cuadernos de Derecho Público, núm. 2, Septiembre- Diciembre, 1997.
- GARCÍA MORRILLO, J., *La participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de las políticas generales estatales*, Revista Valenciana d’Estudis Autonomics, nº 19, mayo- agosto, 1997.
- GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, J. M, *El principio de Subsidiariedad en la construcción europea*, Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, núm 2 (1993).
- GÓMEZ DÁVILA, N. *Escolios a un texto implícito*, con *Prólogos de Franco Volpi*, colección Ars Brevis, Ediciones Atalanta, Mas Pou Vilaür, Girona, 2009; Heinrich Dassel, “Nicolás Gómez Dávila. Der Denken der Reaktion” en “Neue Ordnung”, Graz, vol. III, 2002, páginas 25-27; Jens Jessen, “Der letzte Reaktionär”, en “Die Zeit” (Hamburg), número 10, 26 de febrero de 2004; Álvaro Mutis, “Donde se vaticina el destino de un libro indispensable”, en “Revista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario”, vol. LXXXI, 1968, núm 542, abril-junio, páginas 23-25; Franz Niedemayer, “Konservative aphoristik aus Kolumbien” en “Crítico”, número 56, 1973, páginas 272 y siguientes; Franco Volpi, “Nicolás Gómez

- Dávila”, en Id (editor) “Grosses werkelexikon der philosophie”, dos volúmenes, vol. I, Kröner, Stuttgart, 1999.
- GÓMEZ DÁVILA. N, *Escolios I* 432, en Id., “Escolios a un texto implícito”, Editado con un “Prólogo” de Franco Volpi, Ediciones Atalanta, Girona, 2009.
- GORDLEY. J, *Equality in Exchange*, en R. O. Brooks y J. B. Murphy (editores), *Aristotels and Modern Law*, Aldershot-Burlington, 2003. Págs. 95 y ss.; Id. “Contract Law in the Aristotelian tradition” en el volumen del propio Gordley “The Theory of Contract Law. New Essays”, Cambridge, 2001. Págs. 265 y ss.; Luis Prieto Sanchís, “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial”, en “Revista del Centro de Estudios Constitucionales” (Madrid), num. 22, septiembre-diciembre 1995, págs. 9-57; E. Severin, “Sociologie deu droit”, Ed. La Decouverte, Paris, 2000.
- GOSEPATH. FR. S, “Equality”, The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter, 2001 Edition), Edward N. Zalta (ed).
- GUTIÉRREZ ESPADA, C, *La reforma institucional en el texto del Tratado de Niza*, Derecho Comunitario, nº 9, Enero/Junio de 2(X)1, publicada por Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 33 a 76.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C: *La búsqueda por las Comunidades Autónomas de su presencia directa en y ante las Comunidades Europeas*. La Gaceta Jurídica de la CE, D-22, 1994.
- GUTMANN. A, voz *Igualdad*, en “*Enciclopedia del pensamiento político*”, dirigida por David Miller, traducción castellana de Maria Teresa Casado Rodriguez y Miguel Requena Diez de Revenga del original “Blackwell Encyclopedia of Political Thought” (Basil Blackwell, Oxford, 1987), Alianza Editorial, Madrid, 1989.
- HÄBERLE. P., “*El Estado constitucional*”, Traducción castellana e índices a cargo de Héctor Fix Fierro del original en lengua alemana, con un “Estudio Introductorio” Diego Valadés, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.
- HANS. N., “*Gleichheit und Gerechtigkeit*”, 1940; L. Raiser, en “*Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht*”, vol. 111, 1948.
- HEGEL. G, *Enciclopedia de las Ciencias Filosóficas*, traducción castellana de E. Ovejero, Librería General de Victoriano Suarez, Madrid, 1917-1918. Esta obra tuvo su origen en las lecciones que Hegel impartió

en la Universidad de Heidelberg el año 1817. Ofrecía una especie de manual escolar para uso de los estudiantes que con el tiempo se ha considerado la guía más preciosa para el conocimiento de la corriente hegeliana. Vid. Friedrich Waismann, "Ueber den Begriff der Identität", en "Erkenntnis", volumen VI, 1936, págs. 56-64; T. Williamson, "Identity and Discrimination", 1990.

HERRERO RODRÍGUEZ de MIÑÓN, M., *Tratado de la Unión Europea y Constitución española: el principio de Subsidiariedad*. Revista de las Cortes Generales, nº 28 (1993).

HESSE. K, "Der gleichheitsgrundsatz im Staatsrecht " en "Archiv des öffentlichen Rechts", Tübingen, 1951-1952, volumen 77, núms. 2-3.

HILDENBRAND SCHEID, A. (1996), *Nuevas iniciativas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio*. Revista de Instituciones Europeas vol23, nº1. Libro Blanco sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996. Vol. I: Textos oficiales de las Instituciones de la Unión Europea. Libro Blanco sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996. Vol. I (Anexo): Textos oficiales de las Instituciones de la Unión Europea. Libro Blanco sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996. Vol. II: Relación de posiciones de los Estados Miembros de la Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental de 1996.

HINOJOSA MARTÍNEZ L. M., *La regulación del principio de Subsidiariedad en el Tratado constitucionai: espejismos y realidades*. Revista de Derecho Comunitario Europeo, núm 19 (2004).

HRBEK, R., *The principle of sabsidiarity, or the distribution of powers between Europe and its mernber states*, Universidad de Tübingen, 1994.

HUESA VINAIXA, R., (cootxl.), y OTROS, *Las Instituciones de Derecho Comunitario*, 2ª edición, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000. La participación Europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1999, Barcelona.

INSTITUTO VASCO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*, Jornada celebrada en el Palacio de Artaza (2 de julio de 1998), IVAP, Bilbao, 1998.

ISAAC, I., *Manual de derecho Comunitario General*. Ed. Ariel, 5.- edición, Barcelona, 1997.

- JIMÉNEZ ASENSIO, R. *La ejecución del derecho comunitario por las CCAA en la jurisprudencia constitucional*, Revista Vasca de Administración Pública, nº 41, 1995.
- JOACHIM. H, *The Nicomachean Ethics*, Oxford University Press, Oxford, 1951.
- JONES, B. y KEATING, M. (eds.), *The European Union and the Regions*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- KALINOWSKI, G. *La logique juridique de Leibniz*, en "Studia Leibnitiana" (Steiner Wiesbaden), volumen IX, 1977.
- KALINOWSKI. G, *Lex et ius* (À propos d'une définition du Droit de Michel Villey) en "Archives de Philosophie du Droit" (Paris), volumen VIII, 1963, págs. 285 y ss; S. Rials, "Villey et les idoles. Petite introduction à la philosophie du droit de Michel Villey", Paris, 2000; S. Bauzon, "Le métier de juriste. Du droit politique selon Michel Villey", Paris, 2003. La participación de las regiones en Europa, Fundació Caries Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, TEA, Barcelona, 2003.
- LABOUZ, M. F.; BURGORGUE, L y DAUPS, T., *Le Comité des régions: gardien de la subsidiarité*, en Europe, revue mensuelle, 1994.
- LEGAZ LACAMBRA, L. *Filosofía del Derecho*, quinta edición revisada y aumentada, Bosch casa editorial, Barcelona, 1979.
- LEIBNIZ, G. W. *Non inelegans specimen demonstrandi in abstractis*, en "Opera Philosophica quae extant latina, gallica, germanica, omnia", edición de Johnn Edward Erdmann, edición facsímil del original publicado en 1840, con un "Worwort" de Renate Vollbrecht, Scientia Aalen, 1959.
- LEIBNIZ, G. W. *Nova methodus discendae docenda jurisprudentiae*, parte especial, parágrafo cuarto: "Mira est utriusque Facultatis similitudo.
- LINDE PANIAGUA, E., (coord.) y, OTROS, *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Ed. COLEX, 1ª ed.. Madrid, 2000.
- LINDE PANIAGUA, E., *Realidades y perspectivas de la construcción europea*, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº. 1-2ª semestre 2001, publicada por el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
- LOUGHLIN, J. *Representing Regions in Europe: The Committee of the Regions*. Regional & Federal Studies vol. 6, nº2. 1996

- LOURAU R, *Le principe de subsidiarité contre l'Europe*. -- Paris : Presses Universitaires de France, 1997
- MAGIEPA, S., *Participación de los Estados alemanes (Länder) en los asuntos europeos tras la reforma constitucional de 1992*, Revista Vasca de Administración Pública, n° 40, 1994.
- MAITLAND, English law, en "Encyclopedia Britannica", 1936, volumen VIII.
- MANAÏ. D, voz *Équité* en André-Jean Arnauz (director), "Dictionnaire Encyclopédique de Théorie et de Sociologie deu Droit", Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence – E. Story Scientia Éditions Juridiques et Fiscales, Paris - Bruxelles, 1988.
- MANGAS MARTÍN, A. *La distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de Subsidiariedad*. Ponencia en "Jornada sobre el principio de Subsidiariedad en la Unión Europea" (Organizada por la Fundación de estudios parlamentarios y del estado autonómico-Manuel Giménez Abad-en colaboración co Parlamento de Navarra en diciembre de 2008).
- MANGAS MARTÍN, A., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1996.
- MANGAS MARTÍN, A.: *Tratado de Derecho Comunitario*, I. Editorial Civitas, Madrid, 1986.
- MARAGALL I MIRA, P., *El Comité de las Regiones, órgano de participación regional y local en la Unión*, en Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1997, pp. 1209-1212.
- MARCELO LLLÁCER, M., *La institucionalización de lobbys autonómicos españoles en la Unión Europea*, Revista Valenciana dEstudis Autonòmics, n° 22, 1998.
- MARINO MENÉNDEZ, R, ALDECOA LUZARRAGA, F. (cooides), PÉREZ GONZÁLEZ, M. (Direct. Científico), *La acción exterior y comunitaria de los Lander, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*. Volumen 1, Ed. IVAP, Bilbao, 1994.
- MARMOR. A, "The intrinsic value of economic equality", en el volumen colectivo editado por Lukas Meyer, Stanley Paulsom y Thomas W. Pogge, "Rights, Culture and Law. Themes from legal and political philosophy of Joseph Raz", Oxford University Press, Oxford, 2003.

- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *Comunidades Autónomas y Unión Europea : hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario*. Revista de Derecho Comunitario Europeo, núm. 22 (2005).
- MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES. J, *La incidencia del principio de Subsidiariedad en el modus operandi de la Comunidad Europea*, Anuario Jurídico de La Rioja, nº 1 (1995), p. 95-125
- MARTINEZ-CARRASCO PIGNATELLI, *El principio de Subsidiariedad en la Unión Europea*, Noticias de la Unión Europea, número 177, 1999.
- MARTINI, G., *Il processo di regionalizzazione fenomeno europeo*, en *Il ruolo delle regioni in un 'Europa Federale*, Movimiento Europeo, policopiado.
- MASSART-PIÉRARD, F., *Pour une doctrine de la région en Europe*, Bruylant, Bruselas, 1974.
- MAZERES, J. A., *Région, régionalisme, régionalisation*", en *Journées d'Etudes de la Section languedocienne de l'IFSA, La Région en question?*, 23-24 de mayo de 1977, Institut Français de sciences administratives, ed. CUJAS, París, 1978.
- MELLADO PRADO P.. *El Comité de las Regiones un futuro incierto*, Revista de Derecho de la Unión Europea, nº 13-2º semestre 2007.
- *La Conferencia de Niza. Avances y retrocesos en la construcción europea*, Revista de Derecho de la Unión Europea, núm. 1-2.º semestre 2001, publicada por el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), págs. 81 a 90.
- MILLAN, B., *Le Comité des Régions, quelles fonctions?*, en PALARD, J. (Coord.), *Vers l'Europe des régions?*, Problèmes Politiques et Sociaux, n.º 806.
- MIRANDA BOTO J. M. *El principio de Subsidiariedad en el ordenamiento comunitario y sus aplicaciones en materia social*, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, núm. 47 (2003).
- MORATA, F. *El proyecto de Tratado constitucional: la participación regional en el control de la Subsidiariedad*.-- Barcelona: Institut d'Estudis Europeus, 2005.
- *Subsidiariedad y regiones en el Proyecto de Constitución Europea En: Europa, Europa*.-- Santiago de Compostela: Tórculo, 2006.

- MORENO VÁZQUEZ, M., *Comité de las Regiones y Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.
- MÜHLMANN. W. E., "*Chiliasmus und nativismus*", Berlin, 1961, pág. 264.
- MUÑOZ MACHADO, S., *La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea*, en García de Enterría, E.; González Campos, J. D. y Muñoz Machado, S., *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*. Tomo 1, Civitas, Madrid, 1986, pp. 571 y ss.
- NAGEL, T. *Equality*, en el volumen colectivo editado con el título *The Ideal of Equality*, MacMillan, Pelgrave, Hampshire, 2002, páginas 10-80.
- *Rawls on Justice*, en el volumen colectivo editado por Norman Daniels, "Reading rawls. Critical studies on rawls. A theory of justice", Basic Books, New York, 1975, págs. 1-16; Id, "Igualdad y parcialidad. Bases éticas de la teoría política", traducción castellana de J. F. Álvarez Álvarez, Editorial Paidós, Barcelona, 1998.
- NIETO GARCÍA, A. *El arbitrio judicial*, Colección "Ariel Derecho", Editorial Ariel S.A., Barcelona, Octubre 2009, págs. 201 y ss, y 232.
- O' LEARLY, S., y FERNANDEZ MARTÍN, J.M., *¿Hacia la Europa de las Regiones? El principio de Subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales*", Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), núm. 90, octubre-diciembre, 1995.
- OPPENHEIM E. F, "*Egalitarianism as a Descriptive Concept*" en "*American Philosophical Quarterly*", número 7, 1970, págs. 142-153 recogido en el volumen antológico editado por Louise Pojman y Robert Westmoreland, "Equality. Select Readings", Oxford University Press, New York, 1997, págs. 55-65; Id, "Igualitarismo", capítulo VI de Id, "Conceptos políticos. Una reconstrucción", traducción castellana de Maria Dolores Gonzalez Soler del original en inglés "Political Concept. A reconstruction" (The University of Chicago, Chicago, 1981), Editorial Tecnos, Madrid, 1987, págs. 78-97, la cita en páginas 78-79; Id, "Equality Groups and Quotas", en "*American Journal of Political Science*", vol XXI, 1977, páginas 65-69; Robert L. Simon, "Egalitarian Redistribution and the Significance of Context" en "*Ethics*", volumen 84, 1974, págs. 339-345; W. von Leiden, "On Justifying Inequality", en "*Political Studies*", volumen XI, 1973, páginas 56-70; Bernard Williams, "The idea of equality" en el volumen colectivo editado por Peter Laslett y W. G. Runciman, "Philosophy, Politics and Society", "Second series: A collection",

- segunda serie, Basil Blackwell, (Oxford, 1962) y Barnesand Noble, New York, 1972, págs. 110-131. (Hay traducción castellana en la compilación de Joel Feinberg, "Conceptos morales", traducción castellana de J. A. Perez Carballo, Fondo de Cultura Económica, México, 1985)
- OPPENHEIM. F, voz *Igualdad. I – Conceptos* en "*Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*", dirigida por David L. Sills, traducción castellana de Vicente Cervera Torres del original "International Encyclopedia of the Social Sciences" (The Macmillan company, The Free Press, New York, 1968), Editorial Agilar, Madrid, 1975, volumen V.
- OREJA AGUIRRE, M. (Director), FONSECA MORILLO, F (coord.), y OTROS, *El Tratado de Amsterdam*, Volumen I, Volumen 11, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1998.
- OREJA AGUIRRE. M, *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios* vol.I. Madrid: Mc Graw Hill. 1998.
- ORTEGA ÁLVAREZ I., E.: *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007.
- ORTÚZAR ANDECHAGA, L., *El procedimiento de participación de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos*, en AA.VV., *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1996.
- ORTÚZAR ANDECHAGA, L., *La articulación de la participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones y en la aplicación del derecho comunitario*, en ARENILLA SÁEZ, M., LOUGHLIN, J., y TOONEN, T., *La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental*, Universidad de Granada, 1994.
- ORTUZAR ARECHAGA, L.; GÓMEZ CAMPO, E. y HERNÁNDEZ, L., (Dir.), *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, MAPU, Madrid, 1995.
- OST, F., *Júpiter, Hércules, Hermes: Tres modelos de juez* en "Doxa" (Alicante, número 14, 1973, pág. 175).
- PARDO LEAL, M., *El Libro Blanco sobre la Gobernanza: ¿la reforma de la gobernación de la Comunidad servirá para mejorar la calidad de la legislación comunitaria?*. Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia, Noviembre/Diciembre 2001, págs. 8 a 22.
- PAREJO ALFONSO, L., *Algunas notas sobre el proceso de integración europea. ¿Federalismo o fórmula original?*, en Revista de Derecho

de la Unión Europea, núm. 1-2.” Semestre 2001, publicada por el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), págs. 125 a 151.

PAREJO ALFONSO, L., *La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea*, en PÉREZ GONZALEZ, M. (Coord.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, IVAP, Bilbao, 1994.

PARLAMENTO EUROPEO-COMITÉ DE LAS REGIONES (1996): *Conferencia Parlamento Europeo-Comité de las Regiones: la CIG, centro de los debates*. Bruselas, 3 de octubre de 1996.

PAWELKA. P, voz “Igualdad. El concepto de igualdad en las sociedades no socialistas”, en “*Marxismo y democracia. Política*”, dirigida por Klaus von Beyme, traducción castellana de Joaquín Sanz Guijarro del original en lengua alemana, “*Marxismus im systemvergleich*” (Gerder und Gerder, Frankfurt-New York, 1973), volumen III, ediciones Rio Duero, Madrid, 1975.

PELÁEZ MARÓN, J. M., *Lecciones de Instituciones jurídicas de la Unión Europea*, E. Tecnos, Madrid, 2000.

PERELMAN, FOURIERS, P. Preface a Hermann Petzoldpernia, *La noción de igualdad en el derecho de algunos Estados de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela)*, CFD-Universidad de Zulia Maracaibo, 1974, pág. IX

PÉREZ CARRILLO, E.F., *El Tratado de Niza, entre la consolidación de la Unión de Maastricht y el debate sobre el futuro de Europa*, en *Revista de Estudios Europeos*, n.º 27, Enero-Abril, 2001, publicada por el Instituto de Estudios Europeos.

PÉREZ GONZÁLEZ, M. (dir.); MARIÑO MENÉNDEZ, F. y ALDECOA LUZARRAGA, F., *La acción exterior y comunitaria de los Linder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Vol. 1, IVAP, Bilbao, 1994.

PÉREZ GONZÁLEZ, M., *Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción europea*. *Revista de Instituciones Europeas*, Madrid, enero-abril, 1994.

PÉREZ GONZÁLEZ, M., *El papel de las Regiones en el proceso de integración europea: aspectos institucionales*, en BENEYTO, J.M. y BECERRIL, B., *El gobierno de Europa. Diseño institucional de la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2003.

- PÉREZ GONZÁLEZ, M.: *Algunas consideraciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción europea*. RÍE, volumen 21, número 1 (1994).
- PETITE M., *Nice, traite existentiel, non essentiel*, en *Revue du Droit de l'Union Européenne*. Ed. Clément Juglar 4-2000.
- PETSCHEN, S., *Las Regiones en la Unión Europea. Realidades, Aspiraciones, Posibilidades*, Ervaroa, n° 13, Bilbao, 1998.
- PETSCHEN, S., *La Europa de las Regiones*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1992.
- PETSCHEN, S., *La Región como ámbito de identificación con el grupo básico y su exigencia de proyección internacional*, en *Afers Internacionais*, n.º 22.
- PIÑOL RULL, J. L.; P11 SUNYER, M. y CIENFUEGOS MATEO, M., *El principi de subsidiarietat i la seva aplicació a les entitats subestats: conseqüències en el desenvolupament de les Comunitats Europees*, Quaderns de Treball, Barcelona, 1991.
- PIÑOL, J. L., *El proceso de adopción del Principio de Subsidiariedad en la Comunidad Europea*, en *Afers Internacionais*, n.º 25.
- PIZZORRUSO, A., *El principio de igualdad* en, Id, *“Lecciones de derecho constitucional”*, traducción castellana del original *“Lezioni di Diritto costituzionale”* (Il foro italiano, Roma, tercera edición, 1984) por Javier Jiménez Campo con “Prólogo” de Francisco Rubio Llorente, colección “Estudios Constitucionales”, “Centro de Estudios Constitucionales”, Madrid, 1984.
- PLATÓN, *“Las leyes o de la legislación”*, traducción castellana en Id, *“Obras completas”*, Aguilar, Madrid, 1972, págs. 1267-1516; Id, *“Leyes”* en Id, *“Diálogos”*, volúmenes VIII-IX, Editorial Gredos, Madrid, 1999; W. K. C. Guthrie, *“Historia de la filosofía griega”*, traducción castellana, volumen V, Editorial Gredos, Madrid, 1992, págs. 336-398; F. Lisi, *“Introducción a Platón, Leyes”* en el volumen VIII de los *“Diálogos”*, Editorial Gredos, Madrid, 1999.
- *“Protágoras o los sofistas”* en Id, *“Obras completas”*, Aguilar, 1992, págs. 155-195; Id, *“Protágoras”* en Id, *“Diálogos”*, volumen I, Editorial Gredos, Madrid, 1997, págs. 487-589; W. D. Guthrie, *“Historia de la Filosofía griega”*, traducción castellana, Editorial Gredos, Madrid, 1990, Volumen IV.
- *“Timeo, o de la naturaleza”* en Id, *“Obras completas”*, Aguilar, Madrid, 1972, págs. 1105-1201; Id, *“Timeo”* en el volumen VI de

“Diálogos”, Editorial Gredos, Madrid, 1997, págs. 125-261; G. Reale, “Por una nueva interpretación de Platón”, Herder editorial, Barcelona, 2003, en especial capítulos XVIII-XXI.

- *La República*, Centro de Estudios Constitucionales, Tres volúmenes, tercera edición, Madrid, 1981; Id, “La República”, traducción castellana de J. M. Pabón y Manuel Fernández Galiano, Alianza Editorial, Madrid, 1990; Id, “La República” en Id, “Diálogos”, volumen IV, Editorial Gredos, Madrid, 1998, introducción, traducción y notas a cargo de C. Eggers Lang; Id, “La República o el Estado”, traducción castellana de Paulino Azcarate, Espasa Calpe, Madrid, trigésimo primera edición, 2000; W. Gil Lugo, “El mapa de la ciudad ideal. Estructura y sinopsis de la república de Platón”, Edicions Universitat de Barcelona, Barcelona, 2003.

POSER, H. voz *Gottfried Wilhelm Leibniz* en Franco Volpi (editor), “Enciclopedia de obras de Filosofía”, edición española a cargo de Antoni Martínez Riu, traducción de Raul Gabás, del original “Grosses Werklexikon der Philosophie” (publicada por Alfred Kröner Verlag, Stuttgart), Herder editorial, Barcelona, 2005, volumen II, “H-Q”, páginas 1264-1279, la cita en página 1264; Vid H.H.Holz, “Leibniz”, trad cast editorial Tecnos, Madrid, 1970.

PUJOL i SOLEY, J.(ponente) (1995): Dictamen del Comité de las Regiones sobre “*Revisión del Tratado de la Unión Europea*”. Bruselas, 20 de abril de 1995. Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos (2-X-1997).

RICOEUR. P, “*Presentación*”, a Id. “*Caminos de reconocimiento. Tres estudios*”, traducción al castellano de la versión francesa de tres conferencias impartidas con este título en el Instituto para las ciencias del hombre de Viena, y en el Centro de los Archivos Husserl de Friburgo, traducción castellana a cargo de Agustín Neira del original en francés “*Par cours de la reconnaissance. Trois études*”, editions Stock, Paris, 2004, sección de obras de filosofía, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

RICOEUR. R, “*Presentación*”, a Id. “*Caminos de reconocimiento. Tres estudios*”, traducción al castellano de la versión francesa de tres conferencias impartidas con este título en el Instituto para las ciencias del hombre de Viena, y en el Centro de los Archivos Husserl de Friburgo, traducción castellana a cargo de Agustín Neira del original en francés “*Par cours de la reconnaissance. Trois études*”,

études”, editions Stock, Paris, 2004, sección de obras de filosofía, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, Pág. 179., Vid Jean Marc Ferry, “Les Puissances de l’expérience essais sur l’identité contemporaine” Ed. Cerf, Paris, 1991, primera parte: “Le sujet et le verbe”.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, I. *Un paso hacia delante en el reconocimiento comunitario de las regiones*: El Comité de las Regiones en el Tratado de Amsterdam. Revista de estudios regionales nº 58, 2000.

RODRÍGUEZ -ARANA MUÑOZ, J. *Sobre el principio de Subsidiariedad En: Cuatro estudios de Derecho administrativo europeo: (derechos fundamentales, Subsidiariedad, subvenciones y administraciones públicas)* / Granada: Comares, 1999.

- *Sobre el principio de Subsidiariedad*, Noticias de la Unión Europea, núm 110, (1994).

- *La participación de las organizaciones públicas en el proceso decisorio comunitario: administraciones nacionales, regionales y locales*, en *El proceso decisorio comunitario. Negociación, adopción y evaluación de decisiones en la Unión Europea*, Estudios Europeos, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá de Henares, 1995.

ROIG MOLÉS, E., *Una perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), nº 119, enero-marzo, 2003.

ROJO SALGADO, A., *El modelo federalista de integración europea: La Europa de los Estados y de las Regiones*, Dykinson, Madrid, 1996.

- *La Regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, Fundación Galicia-Europa, 1991.

- *La exigencia de participación regional en la Unión Europea*. Editorial CEC, Madrid, 1996. 297

ROLAND. H, y BOYER. L, “*Adages deu Droit française*”, tercera edición, 1992, pág. 195, Adagio número 100; U. Manthe, “*Beiträge zur Entwicklung des antiken Gerechtigkeitsbegriffes*, en “*Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Retsgeschichte, Romainstische Abteilung*”, vol. 113, 1996, págs 1 y ss. y en “*Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Retsgeschichte, Romainstische Abteilung*”, vol. 114, 1997, págs. 1 y ss.

- ROLF. K, "*La justicia distributiva*", (traducción al castellano con referencias al derecho español a cargo de Luis Carlos Rey Sanfiz en "Seminarios Complutenses de Derecho Romano. Revista de Derecho Romano y Tradición Romanística", Fundación Seminario de Derecho Romano Ursicino Álvarez, de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense), vol. XVII, 2005, págs 93-112, la cita en pág. 93.
- ROVIRA A, Enoch: *La delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados Miembros* Revista de Estudios Políticos, núm. 119 (2003), p. 81-110
- RUBIO LLORENTE, F. El principio de Subsidiariedad y el principio de proporcionalidad / F. Rubio Llorente En: *La Constitución Europea / dirigido por Marcelino Oreja Aguirre; Don Iñigo Méndez de Vigo y Montojo (ed.)*. Madrid.
- RUIZ DEL CASTILLO. C y DE OCÓN. C, voz "*Igualdad (desigualdad)*", en "*Diccionario de Ciencias Sociales*", editado por Salustiano del Campo Urbano, Juan F. Marsall y José Antonio Garmendia. Redactado bajo el patrocinio de la UNESCO, editado por el Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, Volumen I, págs. 1049-1050.
- RUNCIMAN. V.G, "*Relative deprivation and social justice*", London, 1966.
- SÁNCHEZ AMOR, L., *La participación regional en las Instituciones europeas. La creación del Comité de las Regiones*, en Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas, 1991, Barcelona, 1992.
- SÁNCHEZ DE LA TORRE. A, "*¿Por qué son más fiables las nociones sobre justicia que sus aplicaciones*" en Id, "*Justicia. El precio de la justicia en la antigua Grecia*", Ediciones Clásica, Madrid, 2007.
- SÁNCHEZ DE LA TORRE. A, "*Justicia. El precio de la justicia en la antigua Grecia*", Ediciones Clásica, Madrid, 2007
- SÁNCHEZ RUIZ, A.I., *Comunidades Autónomas, Unión Europea y Subsidiariedad : algunas reflexiones* Noticias de la Unión Europea, nº 138 (1996);
- SÁNCHEZ SÁEZ, A. J. *Descentralización y Subsidiariedad : hacia una nueva configuración del Estado / Antonio José Sánchez Sáez*. -- Sevilla : Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005.
- SCHEFOLD, D., *La participación de los Länder alemanes en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea*, en PEREZ GONZALEZ, M. (Dir.) *La acción exterior de los Länder*,

Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, vol.1, AA.VV., IVAP, 1994.

SCHNEIDER, H.P., "*The regions in Europe. From a constitutional perspective*", en FÁRBER, M., y FORSYTH, G., *The Regions, Factors of Integration or Disintegration in Europe?*, Baden Baden, 1996.

SCHULZ, F., "*Principios de Derecho Romano*", traducción castellana de Manuel Avellán Velasco, coeditada por el servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid y la editorial Civitas, Madrid, 1990.

SCHWAIGER, P. *The European Union's Committee of the Regions: A Progress Report*, en *Regional & Federal Studies* vol.7, nº1. 1997

SEVE, R. *Leibniz, Gottfried Wilhelm (1646-1716)*. Opera omnia. Genève, Ed. L. Dutens apud Fratres de Tournes, T. 4, 1768, trad. fr. avec introduction et commentaires, Le droit de la raison, textes réunis et présentés par R. Sève, Paris, Vrin, 1994, en Olivier Cayla y Jean-Louise Halpérin, "Dictionnaire des grandes oeuvres juridiques", Editions Dalloz, Paris, 2008, págs. 353-357.

SINGER, P., "*Ética práctica*", Traducción castellana de Marta Guastavino, Ed. Ariel, Barcelona, 1984, pág. 28; Id., "Desacralizar la vida humana. Ensayos sobre ética", Ed. Cátedra, Madrid, 2003.

SOBRINO HEREDIA, J. M. *Principio de Subsidiariedad y participación de los entes locales y regionales en la Unión Europea*, Noticias de la Unión Europea, nº 145 (1997), p. 85-99.

- *Participación de las regiones en la Política Regional Comunitaria*, en Noticias/CEE, n.º 38, 1988,.

- *El marco comunitario para esta participación*, en AA.VV., La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea, IVAP, Bilbao, 1998.

TORSTEN S. *El Principio de Subsidiariedad en el Derecho de la Unión Europea*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) oct-dic. 1995.

VALLET DE GOYTISOLO, J. B., *Métodos para establecer lo justo en concreto*, en Id., "Metodología jurídica", Editorial Civitas, 1988, págs. 118-121.

VAN NUFFEL, R., *Le traité de Nice. Un commentaire*, en *Revue du Droit de l'Union Européenne*, Ed. Clément Juglar 2-2001, págs. 329 a 387.

- VICO. G, “*De universi iuris uno principio et uno fine*”, en “*Il Diritto universale*”, la terza, vari, 1936, capítulo LX.
- VILLEY. M, *Filosofía del Derecho. I. Definiciones y fines del Derecho. II Los medios del Derecho*”, traducción castellana del original en francés a cargo de Evaristo Palomar Maldonado, Scire Universitaria, Barcelona, 2003, págs. 54-55, 58-60 y 106. Vid. J. Walter Jones “*The Law and Legal Theories of the Greeks*”, 1956.
- WOLLHEIM. R, “*Equality and equal Rights*”, en el vol. 56 de la “*Aristotelian Society*”, “*Proceedings*”, 1955-1956, artículo recogido en el volumen colectivo editado por Frederic A. Olafson, “*Justice and social policy. A collection of essays*”, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1956, págs. 111-127.
- WONG MERAZ. V. A, “*Constitución Mexicana. Reforma y mutación*”, con “Prólogo” de Jorge Carpizo, Ed. Porrúa, México, 2010, en particular el capítulo III: “*Mutación constitucional*”, págs. 133-186
- YONG.D. M, “*The rise of the meritocracy*”, Randing House, New York, 1959 (la primera edición es del año anterior).